

مركز دراسات الوحدة العربية



المعهد السويدي بالإسكندرية

الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية

بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية

إسماعيل الشطي - داود خير الله - عماد الشيخ داود
الياس سابا - سالم توفيق النجفي - فايز الصياغ
أنطوان مسرّة - صباح ياسين - محمد السيد سعيد
جورج العبد - طارق البشري - محمود عبد الفضيل
حسن كريّم - عادل عبد اللطيف - مصطفى حمارنة
حسن نافعة - عبد الحميد براهيمي - مصطفى كامل السيد
حمزة الحسن - عبد الوهاب القصاب - نور الدين العوفي
خالد زيادة - عزمي الشعيبي - يعقوب قبانجي
خلدون حسن النقيب - علي زيد الزعبي - يوسف خليفة اليوسف



مركز دراسات الوحدة العربية　　　　المعهد السويدي بالإسكندرية

الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية

بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية

إسماعيل الشطي
الياس سابا
أنطوان مسرّة
جورج العبد
حسن كريّم
حسن نافعة
حمزة الحسن
خالد زيادة
خلدون حسن النقيب
داود خير الله
سالم توفيق النجفي
صباح ياسين
طارق البشري
عادل عبد اللطيف
عبد الحميد براهيمي
عبد الوهاب القصاب
عزمي الشعيبي
علي زيد الزعبي
عماد الشيخ داود
فايز الصياغ
محمد السيد سعيد
محمود عبد الفضيل
مصطفى حمارنة
مصطفى كامل السيد
نور الدين العوفي
يعقوب قبانجي
يوسف خليفة اليوسف

الفساد والحكم الصالح
في البلاد العربية

بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها
مركز دراسات الوحدة العربية
بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية

الفهرسة أثناء النشر ـ إعداد مركز دراسات الوحدة العربية

الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية: بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية/ إسماعيل الشطي... [وآخ.].
٩٧١ ص.
يشتمل على فهرس.
ISBN 9953-82-058-9
١. الفساد ـ البلدان العربية. ٢. الحكم الصالح ـ البلدان العربية. أ. الشطي، إسماعيل. ب. مركز دراسات الوحدة العربية. ج. المعهد السويدي بالإسكندرية. د. ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية (٢٠٠٤: بيروت).
364.1323

مركز دراسات الوحدة العربية

بناية «سادات تاور» شارع ليون ص.ب: ٦٠٠١ ـ ١١٣
الحمراء ـ بيروت ٢٠٩٠ ١١٠٣ ـ لبنان
تلفون: ٨٦٩١٦٤ ـ ٨٠١٥٨٢ ـ ٨٠١٥٨٧
برقياً: «مرعربي» ـ بيروت
فاكس: ٨٦٥٥٤٨ (٩٦١١)

e-mail: info@caus.org.lb
Web Site: http://www.caus.org.lb

الطبعة الأولى: بيروت، كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٤
الطبعة الثانية: بيروت، آذار/ مارس ٢٠٠٦

المحتويـــــات

القسم الثاني
عوامل الفساد وآثاره

القسم الثالث
الأبعاد المحلية والدولية للفساد

القسم الرابع
آليات مكافحة الفساد

القسم الخامس
دراسة حالات عربية

القسم السادس
حوار مفتوح : «ما العمل؟»

قائمـــة الجـــداول

قائمـــة الأشكـال

خلاصـــة تنفيذيـــة

محمد جمال باروت(*)

عقد مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، ندوة «الفساد والحكم الصالح» في الفترة الواقعة بين ٢٠ ـ ٢٣ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٤ في فندق «البريستول» ببيروت/ لبنان. وشارك في هذه الندوة ٦١ مشاركاً ما بين باحثٍ ومعقّبٍ ومشاركٍ ومراقبٍ ينتمون إلى الدول العربية التالية: (لبنان ١٥)، (الكويت ٤)، (المغرب٢)، (مصر ١٥)، (السعودية ٤)، (العراق ٦)، (الأردن ٣)، (فلسطين ٤)، (الجزائر ٢)، (الإمارات ١)، (قطر ١)، (ليبيا ١)، (السويد ٢)، (سورية ١). ويمثلون فعالياتٍ فكريةً وبحثيةً وأكاديميةً متنوعةً، عربيةً ودوليةً، ما بين مفكرين وباحثين وخبراء اقتصاديين ودوليين وسياسيين وعسكريين وقانونيين وديبلوماسيين وبرلمانيين وناشطين مدنيين في هيئات النزاهة ومكافحة الفساد، وسوسيولوجيين ومؤرخين، وخبراء في استطلاعات الرأي العام، ووزراء عرب سابقين للمال والتخطيط والاقتصاد هم في الوقت نفسه من فئة الباحثين الذين اجتمعت لديهم الخبرة السياسية مع الخبرة العلمية الأكاديمية، وعُرفوا بمواجهة الفساد وبمحاولة تطويقه. وذلك بهدف بحث ظاهرة الفساد والحكم الصالح في شتى جوانبها، وعبر كافة المداخل المنهجية التي تتيح وضع هذه الظاهرة موضع بحثٍ وتمحيصٍ علميينْ وصولاً إلى مواجهتها ثقافياً واجتماعياً وسياسياً على مختلَف الصُعد.

تشكل إقامة هذه الندوة جزءاً لا يتجزأ من الاهتمام المركزي الذي أبداه المركز بشكل استشرافي مبكّرٍ بقضايا الديمقراطية والمجتمع المدني وحقوق الإنسان والمشاركة السياسية منذ بداية عمله ببيروت في العام ١٩٧٨، والذي كان من أبرز محطاته عقد

(*) كاتب وباحث ـ سورية.

ندوته الكبيرة عن «أزمة الديمقراطية في الوطن العربي» التي انعقدت في قبرص بسبب عدم اتساع أية عاصمةٍ عربيةٍ لعقدها فيها في العام ١٩٨٤، وتشكّل على هامشها المنظمة العربية لحقوق الإنسان. وقد عزّز المركز هذا الاهتمام بعقد ندوةٍ كبيرةٍ ثانيةٍ في العام ١٩٩٢ عن «المجتمع المدني في الوطنِ العربي ودوره في تحقيق الديمقراطية» وبإصدار حزمةٍ من الكتب حول ذلك فضلاً عن الدراسات العديدة التي نشرها في مجلته **المستقبل العربي** حول ما يتعلق بذلك. ويستند الاهتمام المركزي بهذه القضايا مرجعياً إلى موقع الديمقراطية في ترابطات المشروع النهضوي الحضاري العربي الذي تبناه المركز كثمرة حوارٍ تواصلي مابين الباحثين والممارسين السياسيين العرب، والذي يتألف من ست قضايا مترابطَةٍ هي: الوحدة العربية، الديمقراطية، التنمية المستقلة، العدالة الاجتماعية، الاستقلال الوطني، الأصالة والتجدد الحضاري.

في كل هذا الاهتمام المديد كانت مسألة تفشي الفساد السياسي والاقتصادي والاجتماعي واستشرائه ووصوله إلى نسق القِيم نفسها حاضرةً على الدوام. ويكمن الجديد هنا بتخصيص ندوةٍ كبيرةٍ خاصةٍ بهذه الإشكالية في سياق تصاعد الدعوات الأكاديمية والسياسية العربية لمكافحة استشراء الفساد، وبروز مؤشراتٍ عديدةٍ على محاولة عوْلمة مكافحة الفساد طرداً مع عولمة انتشاره، وشبكيتها الجديدة. وقد بلغ من موقع إشكالية الفساد في الأجندات العالمية والإقليمية والوطنية وبروز أولويات الإصلاح، أن اضطرت معظم النظم العربية على مختلَف هوياتها السياسية والاجتماعية إلى الاعتراف باستشرائه، وإبداء نوايا معينةٍ في الحدّ منه، واتخاذ بعضها بهذا القدر أو ذاك بعض الخطوات في مجال مكافحته، وإن كانت هذه الخطوات قصيرة النفَس، ومحدودةً، ووظيفيةً، وتقتصر على تقديم بعض «أكبشة الفداء» المتعلقة بالفساد الكبير، أو التوقف عند حالات الفساد الصغير، وذلك في سياق بعض الدعوات والوعود «الإصلاحية» التي أطلِقت في أكثر من دولةٍ عربيةٍ، ولا سيما في تلك الدول التي شهدت عمليات انتقالٍ للسلطة فيها من عهدٍ إلى عهدٍ آخر في إطار نظامٍ سياسيٍ واحدٍ.

* * *

تتألف هذه الندوة مثل سائر ندوات المركز من مواد ثلاث: البحوث، والتعقيبات، والمناقشات. ولقد تألفت من خمسةٍ وعشرين بحثاً، ألقيت ونوقشت في ستٍ وعشرين جلسةً على مدى أربعة أيام، وعقّب عليها ما مجموعه أربعة وعشرون معقّباً بنصوصٍ مكتوبةٍ ومعَدةٍ مسبقاً، وموزعةٍ مع البحوث على كافة المشاركين في

الندوة قبل بدئها، جرياً على تقاليد عمل المركز في هذا المجال. ومن هنا كانت جلسات الندوة وما تمّ على هامشها حقل نقاشٍ تفاعلي ما بين وجهات نظرٍ متعددةٍ ومختلفةٍ، غير أنها تتفق جميعاً في تشخيص استشراء الفساد بشكلٍ شبكي أو منظومي أكثر من أي وقتٍ مضى في تاريخ الدولة العربية المعاصرة، وفي ضرورة مكافحته. ولا أدلّ على حيوية هذه المناقشات من أن السؤال الدائم لندوات المركز: ما العمل؟ قد تحوّل في مجرى المناقشات إلى مقتَرح بتشكيل إطارٍ مؤسسي عربي لمكافحة الفساد، يندرج في إطار مؤسسات المجتمع المدني العربي الديمقراطية والدفاعية والضغطية، وحمل هذا الإطار الذي نوقش في آخر جلسات الندوة وأطلِق فيها اسم «المنظمة العربية لمكافحة الفساد» كوقفيةٍ مدنيةٍ تعتمد في عملها أسلوب الوقفيات المدنية الأخرى التي تشكلت في إطار ندوات المركز أو على هامشها، أو أطلقت فكرتها من خلالها، مثل المنظمة العربية لحقوق الإنسان والجمعية العربية لعلم الاجتماع، والجمعية العربية للعلوم السياسية، والجمعية العربية للبحوث الاقتصادية، والمنظمة العربية للترجمة .. إلخ.

وعلى الرغم من ضغط الندوة الزمني الناتج عن تتالي جلساتها الصباحية والمسائية، فإن المناقشات جاءت مركزةً وتفاعليةً، وقد برز فيها بشكلٍ طبَعي نقاشٌ معمقٌ حول مفاهيم ومصطلحاتٍ عديدةٍ كان من أبرزها ظهوراً مصطلحا الـ (Governance) والـ(Good governance) وفي حين استخدَم البعض ترجمة الحاكمية والحِكمانية والمحكومية والحِكامة للتعبير عن مفهوم (Governance) فإن ترجمة المفهوم بالحوْكمة برز وكأنه الأكثر قبولاً في سياق الاجتهاد، من دون تبنٍ رسمي، فهي الترجمة التي أقرها مجمع اللغة العربية بالقاهرة، وتعبّر بشكلٍ دقيقٍ عن دلالة المصطلح، وتبدو أمينةً للروح الوزنية والصرفية اللغوية العربية، واستخدمها أكثر من باحثٍ في بحثه، بينما أثار مصطلح الحكم الفاسد نقاشاً مطولاً مبثوثاً في معظم المناقشات، ويمكننا فيه تكثيف منحيينْ:

المنحى **الأول**: تنسيب مفهوم الحكم الصالح أو الجيد أو الرشيد إلى أجهزة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، وأنه قد تمّ «تصنيعه» خصيصاً للبلدان النامية، ليكون مقياساً لديها في منح القروض والهِبات، على أن تبقى تلك الأجهزة صاحبة الحكم في تقويم من هو صالحٌ ومن هو غير صالح، بما ينسجم مع مصالحها ومصالح الدول المهيمنة عليها. وبالتالي ليس هذا المصطلح محايداً ويكفي الشك به النظر إلى طريقة صناعته ووظيفتها، بينما يمثل تعبيراً مبهَماً لقضيةٍ واضحةٍ هي قضية الديمقراطية.

المنحى **الثاني**، ويرى أن مفهوم الحكم الصالح يتصل بتحول مضمون الديمقراطية من التمثيل إلى المشاركة والشفافية والمساءلة، في حين ألحت بعض الآراء الأخرى على أن طريقة استخدام البنك الدولي للمصطلح تعكس مفهوماً ضيقاً للإدارة أو «الحوْكمة» الرشيدة أو الجيدة المستندة إلى مفهوم التنمية البشرية، بينما يجب تعميق المضمون الإنساني الحر لهذه التنمية في ما اصطلح على تسميته بالتنمية الإنسانية.

أثار ذلك في الندوة محوراً نقاشياً آخر حول مدى ضرورية العلاقة ما بين الديمقراطية وبين مكافحة الفساد؟ وكيف يمكن تفسير انتشار ظاهرة الفساد في الدول الديمقراطية؟ وهل تكفي الديمقراطية وحدها لمكافحة الفساد أم لا بدّ من تعزيز ذلك بعدالة توزيع الثروة؟ وما موقع منظمات المجتمع المدني ومؤسسات الدولة والمؤسسات العالمية في مكافحة الفساد؟ وما آليات ذلك؟ لقد تباينت مناحي المناقشات حول ذلك غير أن معظمها أجمع على موقع عناصر الشفافية والمساءلة والرقابة والمشاركة المجتمعية المدنية في مكافحة الفساد، وانطلقت مجمل المناقشات باستثناء بعضٍ قليلٍ منها من أن الديمقراطية هي الإطار المرجعي للحكم الصالح. بينما طالب بعض الناشطين الميدانيين في بعض المستويات البرلمانية وهيئات المجتمع المدني بتخطي ما برز لهم على أنه ثقافويةٌ في طرح الأفكار والمفاهيم إلى تبسيطها، والتركيز على الآليات بغية تسهيل المهام على الناشطين.

❊ ❊ ❊

توزعت بحوث الندوة على خمسة محاور أساسيةٍ مكتبيةٍ وميدانيةٍ (دراسة حالاتٍ قطريةٍ) هي:

أولاً: مدخلٌ مفاهيميٌ وتاريخيٌ اشتمل على أربعة بحوثٍ تناولت مفهوم الفساد ومعاييره القياسية أو التأشيرية من الزاويتين الاقتصادية والسياسية وفق ما هو متعارَف عليه في الأوساط العلمية والأكاديمية وفي المنظمات الدولية. ومفهوم الحكم الصالح، وما يتميز به عن أنواع الحكم الأخرى التي لا تقع في عنوانه، وتحديد المشتركَات أو التباينات بين الحكم الصالح والحكم الديمقراطي، وهل كل حكم صالح حكمٌ ديمقراطي؟، والشفافية ومراقبة الفساد، والفساد والإصلاح في الخبرةً التاريخية العربية ـ الإسلامية الوسيطة، والحديثة من محمد علي باشا وحتى منتصف القرن العشرين.

ثانياً: عوامل الفساد وآثاره، واشتمل هذا المحور على أربعة بحوثٍ، حول عوامل الفساد وآثاره في النمو الاقتصادي والتنمية، وعوامله وآثاره في البنية

الاجتماعية ونسق القِيم، وعوامله وآثاره في السياسة وكذلك في الإعلام.

ثالثاً: الأبعاد المحلية والدولية للفساد، واشتمل هذا المحور على بحثيْن: الفساد بوصفه ظاهرةً عربيةً، والفساد بوصفه ظاهرةً عالميةً.

رابعاً: آليات مكافحة الفساد وعلاقة الحكم الصالح والفساد بالديمقراطية والعوْلمة، واشتمل هذا المحور على أربعة بحوثٍ: دور مؤسسات المجتمع المدني، دور مؤسسات الدولة، دور المؤسسات الدولية، الديمقراطية كآليةٍ لمكافحة الفساد.

خامساً: دراسة حالاتٍ عربيةٍ، وقد اشتمل هذا المحور على دراسة عشر حالاتٍ، تضع ظاهرة الفساد والحكم الصالح في كل بلدٍ، وتحّدد مميزاتها، وأسباب ظهورها، وآثارها المختلفة السياسية والتنموية والقِيمية والاجتماعية في ضوء بحثٍ استبياني، قدّم المركز لكل باحثٍ فيها عناصر مقترَحةً اختياريةً على سبيل الاستئناس أو الاعتماد لدراسةٍ ميدانيةٍ تطبيقيةٍ. وهذه الحالات هي حالات: الإمارات العربية المتحدة، الأردن، الجزائر، الكويت، فلسطين المحتلة، العراق تحت الاحتلال، مصر، السعودية، لبنان، المغرب .

أولاً: مدخل ومفاهيمي تاريخي

تركّز هذا المحور على بحث إشكاليات مفهوم الفساد ومعاييره، مفهوم الحكم الصالح، والشفافية ومراقبة الفساد، والفساد والإصلاح في الخبرة التاريخية الإسلامية. ولقد قدّم فيه الدكتور **محمود عبد الفضيل** بحثاً حول **مفهوم الفساد ومعاييره** .انطلق فيه من الفرضية التالية: إن ما يشغل المجتمع العربي ليس القدر القائم من الفساد في المعاملات اليومية فحسب بل حجم الفساد، واتساع دائرته، وتشابك حلقاته، وترابط آلياته بدرجةٍ لم يسبق لها مثيل من قبل، مما يهدد مسيرة التنمية ومستقبل المجتمع العربي في الصميم. ومن هنا تركزت إشكالية البحث أو زاوية رؤيته لتلك الفرَضية في هم أساسي هو التأكيد على أن للفساد آلياته وآثاره الانتشارية ومضاعفاته التي تؤثّر فيً نسيجً المجتمعات وسلوكيات الأفراد، وطريقة أداء الاقتصاد، وإعادة صياغة نظام القِيم. ويطرح عبد الفضيل تعريف **البنك الدولي** للأنشطة التي تندرج تحت تعريف الفساد: إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص، فيحدث الفساد عادةً عندما يقوم موظّف بقبول أو طلب ابتزاز رشوةٍ لتسهيل عقدٍ أو إجراء طرح لمناقصَةٍ عامّةٍ، كما يتم عندما يقوم وكلاء أو وسطاء شركاتٍ أو أعمالٍ خاصةٍ بتقديم رشاوىً للاستفادة من سياساتٍ أو إجراءات عامةٍ للتغلب على منافسين، وتحقيق أرباحٍ خارج إطار القوانين المرعيّة، كما يمكن للفساد أن يحدث عن

طريق استغلال الوظيفة العامة من دون اللجوء إلى الرشوة، وذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة مباشرةً.

ويستنبط الباحث من هذا التعريف آليتينْ رئيستينْ من آليات الفساد: الرشوة أو العمولة المباشرة أو ما يُعرَف شعبياً بـ «البرطيل»، ووضع اليد على المال العام من خلال الحصول على مواقع مفتاحيةٍ للأقارب في الجهاز الوظيفي العام وفي قطاع الأعمال العام والخاص. وفي ضوء تناوله النقدي لمفهوم البنك الدولي للفساد وآلياته الأساسية يعزّز الباحث التمييز بين الفساد الصغير والفساد الكبير، فالبرطيل واستخدام الوظيفة العامة هو مبدئياً من آليات الفساد الصغير أو البسيط بينما يحدث الفساد الكبير على المستويينْ البيروقراطي والسياسي، مع ملاحظة أن هذين المستويينْ قد يكونان مستقلين نسبياً عن بعضهما أو متشابكينْ بطريقةٍ متداخلةٍ. ويستثمر الباحث هنا ولا سيما على مستوى المجال العربي خصوصاً والعالم ثالثي عموماً بشكلٍ فعّالٍ أطروحة ابن خلدون عن «الجاه المفيد للمال» والتي تتلخص لدى ابن خلدونٍ في اختلاط «التجارة» بـ «الإمارة». وينتج هذا الاختلاط ما يسميه الباحث بـ «**ريع المنصب**».

إن عملية التراكم المالي هنا وليس الإنتاجي من خلال الموقع الوظيفي تعيد إنتاج الفساد، وتسد الباب أمام عمليات التراكم الإنتاجي، مما يطرح أسئلةً عن مدى كفاءة آليات السوق، حيث يصعب وضع الحدود الفاصلة بين التجارة والإمارة، بقدر ما تبرز ظاهرة الانتقال المعاكس من التجارة إلى الإمارة في بعض البلدان، وتبرز أشكالٌ جديدةٌ من الفساد مرتبطةٌ بالمكاتب الاستشارية التي تتربع عليها نخبٌ معولمةٌ جديدة. أما أهم مكوّنات اقتصاد الفساد، فيحدّدها الباحث عبر شكلٍ بيانيٍ في: تخصيص الأراضي عبر قراراتٍ بيروقراطيةٍ وفي شكل «أعطياتٍ»، وإعادة تدوير أموال المعونات الأجنبية إلى الجيوب الخاصة، وقروض المجاملة لكبار رجال الأعمال المتصلين بمراكز النفوذ، وعمولات عقود البنية التحتية وصفقات السلاح، والعمولات والإتاوات التي يتم الحصول عليها بحكم المنصب أو الاتجار بالوظيفة.

يستخلص الباحث أن الفساد الكبير هو في قلب الأزمة الاقتصادية والسياسية والمجتمعية التي أصابت معظم الدول العربية بالعطَب، حيث تتفاقم مضاعفات الفساد مع مرور الزمن، وتصبح الدخول الخفيّة أكبر من الدخول الاسمية، مما يدفع إلى التفريط بالواجب الوظيفي المهني والرقابي (التعدي، السوق السوداء، مخالفة القوانين، التستر على اغتصاب أراضي الدولة .. إلخ). وفي غمار ذلك يفقد القانون هيبته، ويتحرك الفساد على مستوىً شبكيٍ وليس على مجرّد مستوىً فرديٍ. إذ لا

يقتصر الفساد على مستوى البنية الأخلاقية فحسب بل ويؤدي إلى آثار اقتصاديةٍ: ارتفاع حجم التهرب الضريبي ما يزيد من عجز الموازنة ومن إضعاف قدرات الإنفاق العام، وارتفاع كلفة الخدَمات بحدود ١٠بالمئة نتيجة التكاليف الإضافية، وارتفاع تكاليف التكوين الرأسمالي (المباني والمعدّات) نتيجة العمولات التي تتراوح في العالم الثالث مابين ٢٠بالمئة إلى ٥٠ بالمئة.

يقترح الباحث ثلاثة محاور متزامنةٍ في آنٍ واحدٍ لمواجهة الفساد وعمليات إعادة إنتاجه: محور توسيع رقعة الديمقراطية والمساءلة، ومحور الإصلاح الإداري والمالي لمنع التداخل بين الوظيفة العامة والنشاطات التجارية والمالية بالأصالة أو الوكالة، ومحور إصلاح هيكل الأجور والرواتب، بما يعلي من شأن الوطن والصالح العام.

قدّم الدكتور حسن كريّم في البحث الثاني: **مفهوم الحكم الصالح**. ويناقش فيه سبعة محاور:

المحور الأول: مفهوم الحكم الصالح، ويلاحظ الباحث أن مفهوم الحكم بحدّ ذاته حياديٌ يعبر عن إدارة السلطة للحكم والمجتمع، وقديمٌ قِدم ظاهرة الحكم في التاريخ البشري، بينما ينطوي مفهوم الحكم الصالح على إعطاء مضمونٍ قِيمي لإدارة السلطة للحكومة والمجتمع باتجاهٍ تطويري تنموي تقدمي. وتتضمن إدارةً شؤون المجتمع هنا ثلاثة عناصر: البعد السياسي التمثيلي، والبعد التقني المتعلق بالكفاءة والفاعلية، والبعد الاقتصادي ـ الاجتماعي المتعلق بطبيعة المجتمع المدني وحيويته واستقلاليته وفاعليته. وتؤثر هذه الأبعاد الثلاثة بشكلٍ مترابطٍ في إنتاج الحكم الصالح، في إطار منطق التكامل مابين عمل الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني.

المحور الثاني: ويبحث في العلاقة الارتباطية ما بين ظهور مفهوم الحكم الصالح وبين تطور المفاهيم التنموية، من المفاهيم التي تركّز على النمو الاقتصادي إلى التركيز على التنمية البشرية ثم على التنمية البشرية المستدَامة، بما يعنيه ذلك من انتقالٍ من مفهوم الرأسمال البشري إلى مفهوم الرأسمال الاجتماعي. فالنمو الاقتصادي الذي شهدته بعض البلدان لم يترافق مع تحسن مستوى المعيشة، ومن هنا تمت بلورة مفهوم الحكم الصالح ليحوّل النموّ الاقتصادي إلى تنميةٍ بشريةٍ مستدامةٍ مرتبطةٍ على المستويات الوطنية والعالمية والزمنية بمصالح الأجيال الراهنة واللاحقة. وهو ما يتطلب تمكين الفقراء والمهمّشين من المشاركة والتمتع بثمارها عبر التمكين، والتعاون الاجتماعي التفاعلي والعدالة في التوزيع، والاستدامة، والأمان الشخصي والحرية. وهي مؤشراتٌ لا تتحقق إلا بوجود إدارةٍ جيدةٍ للدولة.

المحور الثالث: ويبحث في مؤشّرات الحكم الصالح مع مراعاة تكييفها وفق

التقاليد الثقافية ومستويات التطور الاجتماعي. ويلجأ الباحث هنا إلى طريقةٍ معهودةٍ في التعريف وهي تعريف الشيء بما ينفيه، ويحدّد المؤشرات التي تنفي الحكم الصالح أي المؤشّرات السلبية: بالفشل في الفصل الواضح بين المصالح الخاصة والمصالح العامة، و في ترسيخ حكم القانون، وفي كثرة المعوقات أمام الاستثمار الإنتاجي، وفي تعارض الأولويات مع التنمية، وفي التعتيم على المعلومات، وفي انتشار ثقافة الفساد، واهتزاز شرعية الحكم نتيجة تسلطيته. بينما يشير إلى توزع معايير الحكم الصالح بين معايير سياسيةٍ واقتصاديةٍ واجتماعيةٍ وإداريةٍ تشمل أداء مؤسسات الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص وفق مبدأ التضمينية التي تقوم على حكم القانون والمساواة في المشاركة والفرص، وعلى المساءلة التي تتضمن التمثيل والمشاركة والتنافسية. ويبحث ذلك وفق تحديدات البنك الدولي، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة. ويتوقف هنا عند فكرتين متناقضتين تتعلقان بدور الدولة بين نمطه المركزي الشامل ونمطه الليبيرالي الجديد ليُبرز مفهوماً ثالثاً ظهر مع تجربة دول شرقيّ آسيا، يقوم على المشاركة بين الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني. بينما خصائص حكم الدول العربية تشترك في النمط الريْعي، والأمني ـ التسلطي، والضعف المؤسّسي، والتضخم البيروقراطي، وغياب مفهوم المواطَنة.

المحور الرابع: ويتعلق بتحديد الحقوق السياسية والمدنية والضوابط المؤسسية في النظم الديمقراطية الليبرالية. ويشير الباحث هنا إلى أن الاتجاه التدريجي في تقبل مفْهمةٍ أرحب للديمقراطية السياسية المرتبطة بالانتخابات الديمقراطية، قد دفعت إلى الاهتمام بعناصر السيطرة المدنية على العسكريين، والدولة المتماسكة، ودور المجتمع المدني، وآليات المحاسبة، بشكلٍ يتم فيه الربط بين مقومات الحكم الصالح وبين التنمية.

المحور الخامس: ويبحث في التنمية والديمقراطية بواسطة ثلاثة مبادئ: فقدان الاستقرار الذي يؤثر في تدني النمو وتضخيم الإنفاق العسكري، ومحاسبة الحكومة، وتفويض السلطات إلى المجتمع المدني. وفي مجال محاسبة الحكومة يلاحظ الباحث تسلطية النظم العربية وأمنيتها الطاغية، وأن التغييرات التي تمت فيها تحت وطأة الأزمات والضغوط ليست مؤشراً بالضرورة إلى الديمقراطية. ويحلل سلّماً لانتشار الحرية يشير إلى فقدانها العام وتوفرها الجزئي المحدود. وفي مجال تفويض السلطات إلى المجتمع المدني، يربط الباحث ما بين الديمقراطية والمجتمع المدني، من حيث أن المجتمع المدني يكفل آلية مشاركةٍ مستمرةٍ ولامركزيةٍ، وهو ما يتناقض مع مركزية النظم العربية، بينما يميّز بين المجتمع المدني وبين ما يسميه بالمجتمع الملّي، وهو أحد

أسماء ما يسمى بالمجتمع الأهليّ في الأدبيات العربية في هذا المجال. إن العلاقة ما بين الديمقراطية والتنمية تتمثل في أن الهدف الأسمى للتنمية رفع مستوى حياة الناس، والحدّ من فجوة الثروة والدخل بينهم، وتحسين نوعية الحياة، فالعلاقة مابين التنمية وبين الأنماط غير المتوازنة في توزيع الثروة سلبيةٌ، مما يعني عدم قصر الدولة على الميزانين الماكرو اقتصادي والمالي. وتتمثل النتائج التنموية الأفضل هنا ولاسيما على صعيد إدماج المهمّشين ممن هم تحت خط الفقر في التعاون مابين الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، وتحقيق التكامل مابين البعديْن الاجتماعي والاقتصادي. ويطرح الباحث في هذا السياق مقاربةً تنمويةً وطنيةً تراعي هذا التكامل في إطار مفهوم الحكم الصالح، فالتنمية لا تكون مستدامةً إلا حين تكون ديمقراطيةً.

المحور السادس: ويبحث في سؤال العلاقة مابين الديمقراطية والفقر؟ فالديمقراطية لاتحدّ وحدها من الفقر، لكنها من أقوى الحوافز لتخفيفه. ويتبنى الباحث خطّ الدراسات التي تربط خطياً مابين الديمقراطية والحدّ من الفقر، وبوصفها قيمةً بحدّ ذاتها. وتتمثل الحلقة المفقودة مابين الديمقراطية والحدّ من الفقر في تمكين الفقراء عبر استراتيجيات المساعدات المؤسّسية الذاتية، وتنمية مفهوم حقوق الإنسان، ولامركزية السلطة، وإعادة تأهيل النظام القضائي، وتشكيل منظماتٍ شعبيةٍ فعّالةٍ. فأبعاد الفقر متصلةٌ بعدم التمكين من ناحية أنه يعني الحرمان من الموارد والفرص والسلطة. وفي كل ذلك يلعب الحكم الصالح دوراً استراتيجياً في التخفيف من ذلك الحرمان وتوفير فرص القضاء عليه.

المحور السابع: ويبحث في تحديد الأطراف الرئيسة والمهام المطلوبة، فيحدّدها بالدولة والمؤسّسات الرسمية التي يجب أن توفر الأطر التشريعية والمؤسّسية المناسبة لذلك، وبمستوى تمكين وتمكن السلطات المحلية من المشاركة الاجتماعية التنموية، وبحيوية مؤسّسات المجتمع المدني وقدرتها على التأطير والتعبئة التنموية التشاركية، وبالقطاع الخاص كشريكٍ يتمتع بالمسؤولية الاجتماعية. ويخلص الباحث من ذلك إلى أن هذا التعاون مقدمةٌ أوليةٌ أساسيةٌ لإرساء الحكم الصالح في الدول العربية.

قدّم الدكتور **عماد الشيخ** داود في بحثه **الشفافية ومراقبة الفساد** ستة عناصر أساسيةٍ. يتمثل العنصر **الأول** في تحديد مفهوم الفساد وفق تعريفه الدولي، ويقسمه إلى فسادٍ صغيرٍ وفسادٍ كبير. ويعيد السلوكيات غير الأخلاقية للموظف العام الفاسد إلى أسبابٍ اقتصاديةٍ وسياسيةٍ وسوسيو ـ ثقافيةٍ. ويتوقف الباحث عند آثاره المختلفة، لينتقل في العنصر **الثاني** إلى تحديد مفهوم الشفافية على المستويينْ اللغوي والاصطلاحي. ويحدد مداخل تفسيرها في زوايا: دور المواطن في صنع السياسة

العامة وتنفيذها، والفصل بين السلطات بما في ذلك التمييز بين القطاع الحكومي وباقي القطاعات، ودراسات المالية العامة من ناحية شفافية الموازنة والتشاور المؤسّسي بين الجمهور والحكومة حول بنود إنفاقها، والزاوية الأخلاقية ـ السياسية بشكلٍ تغدو فيه الشفافية السياسية مرادفةً لأخلاقية الحياة السياسية عبر حرية الوصول إلى المعلومات الدقيقة ذات الصلة، بما يمنع صفقات الظلام. أما العنصر **الثالث** فيكمن في المساءلة باعتبارها معياراً ضابطاً للأداء الحكومي عبر دور الهيئات المخوّلة قانونياً بذلك، وعبر دور مؤسسات المجتمع المدني. فهي اختصاراً المحاسبة على أعمالٍ معينةٍ، والتي تعني في مداها الأرحب مسؤولية المعنيين عن استخدام السلطة. ويحدّد الباحث أشكال المساءلة في: المساءلة التنفيذية (مسؤولية الجهاز الحكومي الذاتية في محاسبة نفسه بنفسه عبر مؤسساته الرقابية والمحاسبية) والمساءلة التشريعية البرلمانية، والمساءلة القضائية، ومساءلة المفتش العام للدولة (نظام الأمبودسمان)، والمساءلة عبر السلطة الرابعة. ويتمثل العنصر **الرابع** في التنافسية على المستوى الاقتصادي والسياسي. فالتنافسية الاقتصادية وفق الباحث تخلق أسواقاً متنافسةً تلفظ كلّ منحرفٍ إلى الخارج بقدر ما أن التنافسية السياسية تضمن وصول الأصلح إلى الحكم. ويتصور الباحث استئصال الفساد عبر التضافر بين التنافسيتيْن الاقتصادية والسياسية. ويتوقف في العنصر **الخامس** عند الحكم الصالح وعلاقته بتحقيق التنمية المستدامة، وولادته في إطار الربط مابين الإصلاحات السياسية (الديمقراطية) والاقتصادية (اقتصاد السوق). ويقترح في العنصر **السابع** إنشاء بارومترٍ للفساد تسهم معطياته القياسية الكميّة في كشف الفساد والتعبئة ضدّه. ومن بين ما يوصي به البحث هو تحويل بارومتر الفساد إلى جهازٍ في إطار جامعة الدول العربية، أو يقوم بكشف الفساد في دولها عبر تقديم الخبرة وتقديم تقريرٍ سنويٍ عن حالة الفساد، على أساس مكافحة الفساد بالإصلاح.

يقارب الدكتور **خالد زيادة** في بحثه **الفساد والإصلاح في الخبرة التاريخية العربية** موضوعه في ضوء فهمه للنظرية السياسية الإسلامية في تطورها بوصفها لقاءً بين تراثيْن: الفقهي وسياسة المُلك، وتتمثل إشكاليتها العميقة في تقييد السلطة المطلقة للسلطان بالحدود الشرعية. ويرى الباحث أن الفقهاء قد ابتكروا وظيفة الحِسبة، أو نظام الرقابة الفقهية على الأسواق لمنع أي فسادٍ، كترجمةٍ عمليةٍ لمبدأ الأمر بالمعروف والنهي عن المنكَر، غير أن هذه الوظيفة لم تتحول إلى مؤسسةٍ رقابيةٍ إلا حين كان الأمر يخص الصنّاع والحِرفيين والذميين والنساء بينما اقتصرت مراقبة مجالس القضاة على الشكل من دون التفتيش في مطابقة الأحكام القضائية لشروط العدل، وحال دون تحولها إلى مؤسسةٍ حصريةٍ للرقابة اعتبار كلّ مسلم محتسِباً، حيث تمّ ترجيح الجوانب الأخلاقية والمبدئية على حساب إنشاء نظامٍ متكاملٍ للرقابة، بقدر ما ساهم

الفقهاء في بناء نظريةٍ سياسيةٍ للحكم تقدّم وحدة النظام الاجتماعي وتماسكه على المساءلة والنقد. ومن هنا حدث التمييز بين الوظيفتينْ الفقهية والسياسية، والذي تطور من التداخل في المرحلة المملوكية إلى الانفصال في المرحلة العثمانية من دون أن يعني ذلك تحول الفقهاء إلى مؤسسةٍ مستقلةٍ، وإذا كانوا في فترة التداخل قد انتقدوا أحياناً بشدةٍ تجاوزات السلطات، وراقبوا فساد النظام السياسي والاجتماعي وأمكنهم أن يحلّلوا أسباب الفساد وسوء التدبير فإنهم غالباً ما خضعوا إلى ضغوط السلطات في تسويغ الضرائب والارتكابات المجافية للشرع. ولم يكن النظام المعرفي الفقهي مؤهلاً لابتداع مؤسساتٍ رقابيةٍ مستقلةٍ نسبياً عن السلطات، ومن هنا اكتفت حدود انتقاداتهم باستثارة الوازع الديني والأخلاقي في الحكّام من دون التعرض إلى جوهر النظام، وصولاً إلى مرحلة كتّاب الدولة في العصر العثماني الذين كانوا أشدّ تقليديةً من الفقهاء غير أنهم لأسبابٍ براغماتيةٍ طرحوا الإصلاح الذاتي عبر الانفتاح على أوروبا واستعارة تجربتها، وكانوا الضحية الأولى للإصلاح الإداري.

ثانياً: عوامل الفساد وآثاره

تركزت إشكاليات هذا المحور على عوامل الفساد وآثاره الاقتصادية والتنموية والقِيمية والاجتماعية والسياسية والإعلامية. ولقد مهّد الدكتور **جورج توفيق العبد** في بحثه **العوامل والآثار في النمو الاقتصادي والتنمية** بمقدمةٍ مكثفةٍ عن العلاقة ما بين الحوْكمة (Governance) والفساد في مجال الأداء الاقتصادي الذي تتمثل أبعاده الرئيسة في النمو المستدَام، والاستقرار في الاقتصاد الكلي، والعدالة الاجتماعية والحدّ من الفقر، وجوْدة المؤسسات وفعالية السياسات والعمليات الحكومية. يشخّص الباحث ضعف الحوْكمة أو تدني فعالية مؤسسات الدولة في المنطقة العربية بما تسبّب بكوارث سياسيةٍ وعسكريةٍ تمثلت في استشراء فساد السلطة، والقمع السياسي، واندلاع الحروب الأهلية والإقليمية، إضافةً إلى الاختراق الأجنبي للمنطقة، وفقدان السيادة، وشدّة معاناة الشعوب. وقد أثّر ذلك في الأداء الاقتصادي حيث بيّنت نتائج الدراسات أن الإصلاح في نوعية مؤسسات الحكم، وحجم القطاع العام، وطبيعة الاستثمار غير المجدي، والتمييز ضد المرأة، وتباطؤ الإصلاح المالي، أي فيما يندرج تحت عنوان الحوْكمة، يمكن أن يقترن بارتفاع نصيب الفرد من الناتج الإجمالي، بالإضافة إلى المكاسب الاجتماعية والسياسية والثقافية.

يشكّل الفساد هنا عنصراً مضراً بالأداء الاقتصادي، إذ يسهم بزيادة تفاوت الدخول، ويضعف من شرعية مؤسسات الدولة ونزاهتها، ومن فاعلية السياسات العامة، ويرتبط بضعف مستوى البنية التحتية العامة، وعدم كفاءة الاستثمار،

وتراجع الاستثمار الخارجي، وزيادة الإنفاق العسكري، وتخفيض الإنفاق على التعليم، وتدني إنتاجية الضرائب، وتراجع مؤشّرات التنمية البشرية. يركّز البحث على الترابط بين الفساد و بين ضعف الحوْكمة، ويهتم بإبراز ذلك على مستوى ربط الفساد بالأداء الاقتصادي، ويبين طغيان مقياس الفساد في مؤشرات الإصلاح الهيكلي. ويرى الباحث أن هناك علاقةً ضروريةً ما بين تحسين أنماط الحوْكمة وبين الحدّ من الفساد، من ناحية طريقة الحكم، وإدارة الشؤون العامة، وحقوق المواطن، وهو ما يتطلب تحسين أنماط الحكومة في كافة الميادين، وفي مقدمتها بالنسبة إلى إشكالية البحث طريقة الحكومة في صياغة السياسات الاقتصادية والتصرف بالمال العام. ويطرح الباحث ثلاثة سبلٍ للحدّ من الفساد: إداريةٌ ـ قانونيةٌ، وإصلاحيةٌ مؤسّسيةٌ، وضغوطٌ داخليةٌ وخارجيةٌ من أجل تحسين الشفافية، ويتوقف أخيراً عند الجهود العالمية لمكافحة الفساد في مرحلة العوْلمة.

قدّم الدكتور **يعقوب الياس قبانجي** بحثاً **حول ممارسة الفساد ومفاعيلها على البنية الاجتماعية ومنظومة القيم في المجال العربي**، ويرى الباحث أنه يصعب الاكتفاء بالتحديدات الأخلاقية (الانحراف عن المعايير) والأداتية (سوء استخدام السلطة لمصلحةٍ شخصيةٍ) للفساد، لأنها لا تفسر المضمون السوسيولوجي للفساد بوصفه عمليةً سوسيولوجيةً. وفي ضوء هذا التحرز يلحظ الباحث أن بعض البحوث والتقارير الدولية تصوّر الفساد العربي وكأنه خاصةٌ عربيةٌ، ويفسر بعضها هذه الخاصة بالانفكاك عن الاقتصاد المعوْلم بينما تعيده بعض دراسات اتجاه الفساد إلى الشركات المتعدية الجنسيات أو العابرة للقومية باعتبارها المحرّك الأساسي للاقتصاد العالمي.

يرى الباحث أن ما يميّز الفساد العربي يتمثل في تحوله إلى ممارسةٍ اجتماعيةٍ معمّمةٍ، يتداخل فيها عالما السلطة السياسية ورجال الأعمال، ويغدو بنيوياً على مستوى المؤسسات الاجتماعية ومنظومة القيم ككلٍ، وليس مجرّد عارضٍ يقتصر على مفهوم الرشوة أو الانحراف عن المعايير أو الخلل التقني. فيتغلف قبوله الاجتماعي بولاءاتٍ إثنيةٍ أو سياسيةٍ أحياناً تهدّد بتحوله في ظروفٍ محدّدةٍ إلى فسادٍ جماعي. ويستخدم الباحث هنا نوعاً من تطويرٍ للمفهوم الفيبري حول الدولة الرعائيّة (Patrimonialisme) أو السلطانية بالنظر إلى ضعفه التحليلي، ويركزه في استثمار مفهوم الدولة الرعائية الجديدة التي تختلف شكلياً عن الدولة الرعائية التقليدية في المفهوم الفيبيري بتمايز الدولة عن شخص السلطان، في حين أنها تقوم فعلياً على الدمج ما بينهما في ظل اتساع المدى الاقتصادي الذي تتحكم به من قطاع عام ومرافق وموارد ريعيةٍ. . إلخ لتتحول الدولة الرعائية الجديدة إلى **دولةٍ نهّابةٍ** تستأثر عائلاتٌ أو نخبٌ إثنيةٌ أو سلاليةٌ بالتحكم بالسلطة والثروة فيها.

يتجلى الفساد البنيوي أو الشبكي هنا في الدمج ما بين الهيمنة السياسية السلطوية والهيمنة الاقتصادية التي يمارَس في إطارها الفساد الكبير بشكلٍ خاص في سياق تحول الفساد إلى فسادٍ بنيوي، ومن هنا يتم غض النظر عن الفساد الصغير الذي يوسّع من القاعدة الاجتماعية للنظام السياسي من دون تكلفةٍ مباشرةٍ على الخزينة العامة باعتبار أن الرشوة تُقتطع من دخول الأفراد وليس من الميزانية العامة. ومن هنا لا بدّ من إدماج الفساد ولا سيما الكبير منه بنيوياً في دائرة التوزيع القسري وغير المشروع للموارد العمومية بحماية السلطة نفسها مباشرةً أو عبر غضّ النظر. فالفساد الكبير يؤمّن إعادة إنتاج السيطرة السياسية ـ الاقتصادية في إطارٍ مميز هو الفصل ما بين اقتصاد السوق المندرج في الاقتصاد المعوْلم وبين الحيّز المدني ـ السياسي الذي تصادرَ فيه الحريات العامة، وتسود فيه المحاكم والقوانين الاستثنائية، ويُهدَر فيه مفهوم المواطَنة. ويكثّف الباحث النتائج المترتبة على ذلك في: تحول الفساد إلى ممارسةٍ اجتماعيةٍ متجدّدةٍ، ومتفاوتةٍ حسب الموقع من مراكز صنع القرار أو الخدمات العامة، وإلى تجديد الفساد الكبير لشروط السيطرة في الوضع القائم سياسياً ـ اقتصادياً، بينما يشكّل الفساد الصغير صمّام أمانٍ لهذا الوضع نفسه.

ينتهي الباحث بتنميطٍ أولي لمفاعيل الفساد مجتمعياً وقِيمياً على مستوى البنية الاجتماعية، والدينامية الاجتماعية، ومستوى منظومة القِيم. ففي المستوى **الأول** تستظل ممارسة الفساد باعتبارها إحدى آليات النظام القائم في لحظته الراهنة بالأشكال والعلاقات الاجتماعية الموروثة والجديدة، بهدف الاستيلاء غير المشروع على هامش من الفوائض الاجتماعية العمومية، وأحياناً باسم جماعةٍ إثنيةٍ أو طائفيةٍ أو قبَليةٍ أو عائليةٍ، وتغدو هذه الممارسة نوعاً من «خصخصةٍ» قسريةٍ للوظائف العامة، تتحكم بإمكانية الوصول المتساوي إلى الموارد، وترفع من مستوى الكلفة والديْن الخارجي. وفي المستوى **الثاني** يسهم الفساد بإعادة تشكيل المشهد الاجتماعي ككلٍ: تعظيم الطلَب الاستهلاكي، واستدامة مظاهر «النجاح» الاجتماعي والمالي الذي تولّده ممارسة الفساد، وبناء مكانةٍ اجتماعيةٍ سلوكيةٍ مصطنعةٍ. وفي المستوى **الثالث** الذي يتركز على منظومة القِيم، فإن ديناميات الفساد تجعل منه مكوّناً «مقبولاً» في ثقافة «الأعمال» كما في الوظيفة العامة، يؤدي إلى خلق التفاوت الرمزي عبر الصور المعمّمة لـ «النجاح». وينتج عن ذلك في سياق فعالية علاقات السوق في مرحلة العوْلمة إعادة تشكيل منظومة القِيم وتنضيد تراتبيةٍ لها تسرّع في الانتقال من قِيم الجماعة المتماسكة إلى قِيم «النجاح» الفردي، فيصيب البحث عن الثراء السريع وعبادة قِيمه شرائح اجتماعيةً كانت حتى أمَدٍ قريبٍ تضع قِيم الشرف والنزاهة في مقدمة سلم قيمها.

بحث الدكتور **مصطفى كامل السيد** في **العوامل والآثار السياسية**، على محورَيْن. المحور **الأول** يتعلق بالجوانب السياسية المحيطة بظاهرة الفساد من نواحي طبيعة الدولة، ونظام الحكم، والنظام الحزبي، ونظام الانتخابات، والسياسات الاقتصادية، ودور القوى الخارجية. والمحور **الثاني** يتعلق بنتائج هذه الظاهرة وآثارها في شرعية نظام الحكم، والاستقرار السياسي، وعقلانية عملية اتخاذ القرار، والنمو الاقتصادي، والانكشاف أمام القوى الخارجية. في المحور **الأول**، وفي ضوء تحليله لمؤشّر الفساد كما تعتمده منظمة الشفافية العالمية، وموقع الدول العربية في رقمه القياسي، يستنتج الباحث أن الدولة الأكثر فساداً تتميز بنظامها السياسي السلطوي أو التعددي الحزبي الليبيرالي القصير أو الانتقالي، والتعدد العرقي المقترن بحروبٍ وتوتراتٍ أهلية أو المتجانس نسبياً، وانعدام الاستقرار السياسي. وفي العلاقة مابين الفساد ونظام الحكم، فإن الدول الديمقراطية تعاني من مظاهر معينةٍ ومتفاوتةٍ للفساد، وتكون أحياناً عاليةً كما في إيطاليا واليونان، غير أن الدول الديمقراطية المستقرة في أوروبا الغربية وشمال أمريكا هي الأقل فساداً. وفي حالة الدول العربية فإن النظم الوراثية الملكية تحتل مكانةً أفضل من النظم الجمهورية في المؤشر القياسي، من دون أن ينفي ذلك ظاهرة اقتناص الدولة في النظم الوراثية غير الدستورية. وعلى مستوى العلاقة ما بين الفساد السياسي والنظام الحزبي تغدو الإشكالية معقّدةً بسبب اضطرار الأحزاب إلى التمويل في الحملات الانتخابية، مع أن استقلال القضاء يحدّ من استشراء ذلك. وتكشف قائمة النظم العربية الأكثر فساداً على أن ثلاثةً منها ليس فيه تعددٌ حزبيٌ حقيقيٌ، بينما تفرض الدول العربية التي تحتل مواقع متوسطةً على مقياس الشفافية العربي قيوداً على الأحزاب ولاسيما الأحزاب الإسلامية، وهو ما يعني إضعاف المساءلة.

في مجال العلاقة ما بين الفساد السياسي والنظم الانتخابية، فإن الأوضاع المحيطة بالانتخابات تمثل دليلاً على الرغبة في الاستئثار بالحكم من جانب النخب الحاكمة، عبر حظر الانتخابات كلياً أو قصرها على مستوى المحليات، أو الانتقاص من صلاحيات المجلس التشريعية، أو إجراء انتخاباتٍ بين الأحزاب التي يجيزها النظام الحاكم أو المؤسسة العسكرية، والتضييق على المعارضة، وممارسة ضغوطٍ بوليسيةٍ وإداريةٍ على أنصارها، أو منعها من النجاح أو الترشح، واستخدام الثروة من أجل شراء تأييد الحزب المسيطر لمرشحين معينين، وقصر الانتخابات الرئاسية على مرشحٍ واحدٍ. أما على مستوى العلاقة مابين الفساد السياسي وسياسات الإصلاح الاقتصادي، فإن هذه السياسات بغض النظر عن تقويمها تفتح في ظل غياب الشفافية والمساءلة وحكم القانون الباب لصورٍ متنوعةٍ من الفساد، وعلى أعلى

المستويات. وفي مجال العلاقة ما بين القوى الخارجية والفساد في قمة جهاز الحكم، فإن تاريخ الدول المتقدمة التي تطرح اليوم الإصلاح سيىء في مجال مسانَدة النظم الفاسدة ودعمها، ولاسيما بالنسبة إلى الشركات المتعددة الجنسيات، ولاتشذ المؤسسات الدولية عن ذلك.

يتصدى الباحث في المحور الثاني لآثار الفساد السياسية، ويفضي تحليله إلى تركيز هذه الآثار في:

١ ـ إضعاف شرعية نظام الحكم، حيث أن الدول العربية التي تحتل أدنى الدرجات على مقياس الشفافية تحفل بمظاهر المقاومة المسلحة المحدودة ضد الحكام وصولاً إلى الحرب الأهلية.

٢ ـ ضعف الاستقرار السياسي وترديه، وهوما يميز الدول التي ينتشر فيها الفساد أكثر من غيرها.

٣ ـ الأثر الخطير في افتقاد عقلانية القرارات السياسية التي تؤثر في المصير الوطني، في ظل احتقار آليات التشاور وتقديرات الموقف المؤسّسية.

٤ ـ إن العلاقة معقدةٌ ما بين الفساد السياسي والنمو الاقتصادي، لكن يمكن القول إن اتباع سياسةٍ اقتصاديةٍ كليةٍ سليمةٍ يمكن أن يخفّف من أثر الفساد السياسي في النمو. وقد لا يظهر أثر الفساد في النمو الاقتصادي على المدى القريب لكنه يظهر على المديينْ المتوسط والطويل.

٥ ـ الانكشاف أمام القوى الخارجية، الذي تؤدي إليه أزمة الشرعية والاستقرار السياسي واللاعقلانية في القرارات السياسية. فيضعف ذلك من موقف الدول أمام القوى الخارجية، ويقلل من قدرتها التساومية مع الشركات الدولية، لصالح رشوة نخبها. وهو ما تشتد خطورته في الدول العربية التي يتم استثمار تردي أوضاعها وانتشار الفساد فيها، على غرار ماحدث في العراق ومايحدث في السودان.

يرى الدكتور **صباح ياسين** في **عوامل الفساد وآثاره على الثقافة والإعلام** أن مفهوم الفساد يأخذ في الثقافة بعده الإنساني والقِيمي، حيث يؤثر فيها سلباً، ويمثّل نقيضاً للإبداع. ولقد توثقت العلاقة ما بين الثقافة والإعلام بشكلٍ خاصٍ بعد التطور الهائل في ميدان الاتصالات، وأضحى الإعلام الوعاء المناسبَ والأكثر سعةً لحمل رسالة الثقافة، بل إن هذا التداخل قد جعل من الصعب التمييز بينهما، بحكم أن الإعلام بات عملاً مؤسّسياً جماعياً، تتوافق فيه عملية صياغة المنظومة الثقافية وبنائها مع التقانات الجديدة وفي مقدمتها تقانة الصورة في إطار ثلاثية الفورية والتنوع

والانتشار. وفي المقابل فإن الثقافة تداخلت مع مهنية الإعلام، والتبَست مع الدعاية والتبرير والتزويق المزيّفة للواقع، فامتزجت رسالة الثقافة مع صناعة الإعلام، وعذرية الكلمة مع فضائحية الدعاية في إطار تشويش التداخل بين السيف والقلم. ومن هنا قد تنتقل عدوى الفساد المتوافرة في رسالة الإعلام إلى رسالة الثقافة، ويتحول المنتَج الثقافي إلى ما يشبه الإعلان التجاري مضموناً وغايةً.

يتوقف الباحث عند الفساد المؤسّسي الذي يعني تحول الفساد إلى عمل منظّم ومموّلٍ ومبرْمج. فيسود التمويل عالم الثقافة. ويتوقف الباحث هنا عند الغزو الثقافي بوصفه عمليةً تستهدف تحويل مرجعيات الثقافة الوطنية والقومية بما يعنيه ذلك من تعطيل دور النخب الثقافية في بناء ثقافةٍ مستقلةٍ، ودفعه إلى عملية قوْمنة القطرية على حساب عوامل التوحد والتواصل في البنية الثقافية العربية الواحدة، وهو ما يتم اليوم في إطار إغراق سوق الثقافة بالقِيم والمفاهيم الأمريكية، وإفساد ثقافة الإعلان، وضعف الإنتاج البرامجي العربي. وتكمن ذروة الفساد في عملية التضليل التي تركز على الهامش دون الجوهر، وعلى إحداث التشويش من قبيل التشويش بين مفهوميْ الإرهاب والمقاومة المشروعة، وتطور صناعة «أبْلسة الخصم» بما يعنيه ذلك من التحكم بتدفق المعلومات وحجبها وتزويرها والتلاعب بها مما يصيب صدقية الإعلام في الصميم.

يستخدم الباحث مفهوم «الدكتاتورية ذات المسؤولية المحدودة» للتعبير عن الارتباط الوثيق بين سيطرة الاقتصاد الغربي فوق القومية وبين اختراقه المتواصل لبنيات الثقافة المحلية في العالم الثالث، وهو ما يحتمل الحديث عن امبرياليةٍ ثقافيةٍ. ومن هنا فإن مكمن إفساد الثقافة العربية يتمثل في إشاعة الفلسفة الذرائعية مقابل الفلسفة العقلانية، وفي التكيف مع تلهيج اللغة العربية ومحتواها الثقافي، وبث القيم الرأسمالية في تعظيم الربحيّة والعوْلمة في إطار السعي الرأسمالي إلى السيطرة والهيمنة. وهو ما يعني تطويع الثقافة العربية للاتساق مع ذلك، بما في ذلك تطويع المثقف ليغدو عنصراً في الآلة البيروقراطية وفي تسليع الثقافة، وسيطرة المال على قطاع الإنتاج الثقافي. فخطورة الفساد في مجال الثقافة والإعلام هي في خطورته على منظومة القِيم وإعادة تشكيلها، ولايختلف إفساد الثقافة هنا عن عملية غسيل الأموال. وإذا كانت جرثومة الفساد ذات أخطارٍ كبيرةٍ تتخطى حدود تأثيراته الراهنة، فإن النقص في الحريات الإعلامية والرقابة المسبقة ونقص الوصول إلى المعلومات يسهم في ذلك من خلال البث التضليلي والتلاعبي بالمتلقي، وتكييف اتجاهاته واستجاباته. فهناك خطرٌ كبيرٌ في خضوع الإعلام لسلطة الإعلان والمموّلين، وخضوعه لسلطاتٍ سياسيةٍ فرديةٍ وغير ديمقراطيةٍ، وانغماسه في صناعة التضليل وتشويه دوره التربوي،

والتطويح بأخلاقية الرسالة الإعلامية، وهو ما يتطلب التصدي له وتعبئة الرأي العام ومنظمات المجتمع المدني المعنية بحقوق الإنسان وحريات النشر والتعبير لمواجهته.

بحث **الدكتور عبد الوهاب القصاب** في **الفساد الإداري والمالي في القوات المسلحة العربية ــ العراق نموذجاً**.ويرى أن هناك فرقاً جوهرياً بين حالة الفساد في القوات المسلحة وحالتها في المؤسسات الاجتماعية الأخرى، من ناحية أن أثر الفساد في القوات المسلحة يصيب جوهر كينونتها المتمثل بـ «الضبط العسكري». ويحدّد الباحث بعض الحالات الناتجة عن تفكك الضبط العسكري نتيجة تأثير الفساد في: تدخل الجيش في السياسة، وتدخل الجهات غير المختصة في الدولة في مهنية الجيش وأساليبه. ويمثّل الانقلاب العسكري بغض النظر عن شعاراته أعلى حالات الخلَل بالضبط والانتظام العسْكريينْ. ويركز الباحث على الوضع القانوني للفساد في الجيش العراقي منذ تشكيله في العام ١٩٢١، حيث اشتمل قانون العقوبات العسكري لاحقاً على العديد من المواد التجريمية للفساد في الجيش وفي مقدمته الإخلال بالضبط، إذ يعتبر الفساد مرادفاً لعدم إطاعة الأمر أو مقاومته أو الاعتداء عليه. وينتهي الباحث إلى أن القانون العسكري قد لحظ مسبقاً كافة أبواب الفساد المتوقعة، وأوجد زواجرها وعقوباتها. ثم يلقي الباحث نظرةً في جرائم الفساد الإداري في الجيش العراقي، ويتوقف بشكلٍ خاصٍ عند انحسار حالة الضبط بعد انقلاب العام ١٩٦٨، من خلال تبعيث الجيش، ووضع عناصر مدنيةٍ من خارجه في قياداته، وإناطة التعويضات بلجانٍ تشترك فيها السلطة العسكرية مما زاد من التلاعب والفساد، وكانت الحرب العراقية ـ الإيرانية قد شكلت عاملاً أساسياً في إفساد ماتبقى من سويةٍ في الجيش ليتفاقم الأمر بعد هزيمة العام ١٩٩١. ويختم الباحث داعياً إلى إعادة القوات المسلحة إلى ما كانت عليه بوصفه مطلباً وطنياً في سياق إجلاء الاحتلال واستعادة السيادة.

ثالثاً: الأبعاد المحلية والدولية للفساد

تألف هذا المحور من قسمينْ يعالجان الأبعاد المحلية والدولية للفساد على مستوى الوصف والتحليل، ومستوى تصور آليات الضبط. وقد قدّم الدكتور **عادل عبد اللطيف** (مصر) بحثاً عن **الفساد كظاهرةٍ عربيةٍ وآليات ضبطها**. ويتألف البحث من ثلاثة أقسام رئيسةٍ: الفساد وإدراك المجتمع، والواقع الاقتصادي المتغير، والأطر المؤسسية وسبل تطويرها. وفي القسم **الأول** يلحظ الباحث تعمق شعور المواطنين بتفشي الفساد، وتمخض الحملات الحكومية عليه عن التضحية ببعض الرموز لامتصاص الاحتقان الشعبي من استشراء الفساد، بشكلٍ جعل من التخلص من الفساد أحد أبرز عناوين التغيير بالوسائل السياسية أو الانقلابية. ولا سيما أن مكافحة

الفساد حكومياً قد استُخدِمت في التخلص من بعض الخصوم السياسيين.

ما يعزّز إدراك المواطنين للفساد هو تردي واقع الإدارة العامة، وضعف المؤشّرات الاقتصادية العربية مقارنةً بغيرها من الدول النامية. ويمكن رد الإخفاق في هذا المجال إلى ما يلي: عدم وضوح السياسات العامة للإدارة بسبب غياب المخطط الهيكلي العام، وتضخم الجهاز الإداري بحكم حجم القطاع العام الذي يفوق احتياجاته، وعدم المساواة وتكافؤ الفرص بحكم المحسوبية والواسطة، وانعدام الشفافية والإدارة، وعدم وضع المواطن في صلب الإدارة، وضعف التدريب الإداري وعدم انتظامه. ويمنع هذا الكم الهائل من المشكلات الأجهزة الإدارية من أن تكون فعالةً في ظل التعقيد البيروقراطي، واستشراء الفساد، والتدني في نسبة النمو إلى درجة أن الناتج الإجمالي للفرد في العام ١٩٨٠ أعلى منه في العام ٢٠٠٠، فضلاً عن استبعاد المنطقة العربية من العوْلمة المالية، حيث لا يتعدى نصيبها من الاستثمارات الأجنبية ١بالمئة التي لا تشكّل سوى ٣ بالمئة من إجمالي تدفقات الاستثمار الأجنبي الموجه إلى الدول النامية، وارتفاع الدين الذي لا يتناسب مع الخدمات ودرجة التنمية المحقّقة.

في القسم **الثاني** يلحظ الباحث أن تشجيع المؤسسات الدولية وضغوطاتها قد دفع الدول العربية إلى أن تعدّل من سياساتها الاقتصادية المركزية المغلقة المبنية على الاشتراكية أو على الدور المسيطر للدولة، لتتلاءم نسبياً مع الاقتصاد العالمي من دون أن يعني ذلك تبنيها الفكر الليبيرالي كله. ومع انخفاض عائدات النفط الذي كانت تستفيد منه دول المنطقة كلها بمعدّلاتٍ مختلفةٍ برزت الحاجة إلى تحفيز الاقتصاد، لكن الخلط ما بين سياستين متعارضتينْ أدّى إلى استشراء الفساد في القطاعين العام والخاص. فخلقت سياسات الانفتاح على الرغم من تواضعها طبقةً جديدةً من المقرّبين من مراكز القوة وذوي المصالح المشتركة. ويجب أن يتم احتواء ذلك بشفافيةٍ عمليةٍ تعتبر الفساد معوقاً أساسياً للتنمية، وعبر مراجعاتٍ شاملةٍ للأطر القانونية والمؤسسية.

يتصدى الباحث في القسم **الثالث** للأطر المؤسّسية والقانونية وسبل تطويرها، فيلحظ فشل سياسات مكافحة الفساد وقصورها وضعف ثقة المواطنين بها على الرغم من كثرة تشريعاتها التي تعاني من التبعثر القانوني القطاعي والمؤسّسي. إن التشريعات الجنائية العربية تجرّم مختلف أشكال الفساد، غير أنها ليست منظومةً جزائيةً كاملةً ومنيعةً إلا على مستوى الفساد الصغير، حيث لم يتم إتباع بعض الممارسات لنصوصٍ عقابيةٍ، أو اقتصر ذلك على عددٍ محدودٍ جداً من التشريعات، بينما تطورت الممارسات لتصبح غير تقليديةٍ وعصيةٍ على أية ملاحقةٍ. فلقد شكّل النمو السريع

والعولمة عاملين أساسيينْ في نمو الفساد وتخفيه بأساليب مبتكرةٍ بعيدةٍ عن منال القانون الجزائي. ويطرح الباحث وجهة النظر التي تربط مكافحة الفساد بقيام حكم صالح، غير أنه يركّز على الإطار الإجرائي الفعّال لمكافحة الفساد، ويحدده في سلطات الملاحَقة للنواب العامين المختصين والمدربين والمجهزين بشكلٍ كاملٍ، وفي قدرة السلطات على الملاحقة بما يتطلبه ذلك من تكامل معايير الولاية القضائية العربية المحكومة بمعايير الصلاحية الإقليمية والشخصية والذاتية مع معيار الصلاحية العالمية أو الشاملة. وتفتقد التشريعات العربية إلى تشجيع الإبلاغ وحماية من يقوم به، وعلى تشجيع التقصي. ويحدّد عقبات الملاحقة الأساسية، في تجريم الأشخاص الطبيعيين دون المعنويين حيث يوجد تفاوت في هذا المجال، وفي مسألة الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها بعض الموظفين مع أن ظاهرة الفساد تستشري غالباً في القطاع العام. ويطرح الباحث ضرورة التعاون الدولي عبر إيجاد هيكليةٍ قانونيةٍ شاملةٍ لمكافحة الفساد تحتمها الانهيارات المتدرجة للحدود السياسية، ويرى في الشفافية والمساءلة وحكم القانون عناصر الإطار المؤسسي في المنظومة المتكاملة في مكافحة الفساد، والذي يعيقه النظام الوظيفي والمناقصات العامة، بما في ذلك إشكاليات القطاع الخاص الذي تزيد الشفافية من تخفيض الكِلفة الرأسمالية لمنشآته. فيزدهر الفساد غالباً في بيئة الحكم غير الصالح.

في القسم الثاني من هذا المحور يبحث الدكتور **داود خير الله** في **الفساد كظاهرةٍ عالميةٍ وآليات ضبطها**. ويلحظ أن هناك على مستوى اتفاقية الأمم المتحدة ضعفاً في التعريف الشامل للفساد لصالح توصيف الأعمال الجرْمية التي تعتبر سلوكاً فاسداً. لكنه يرى أن تأثير الفساد السلبي في أمن الدول واستقرارها، وفي تقويض المؤسسات الديمقراطية ومشاريع التنمية، قد دفع إلى التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد، حيث لم يعد مسألةً داخليةً بل مسألةً دوليةً. ويفضي ذلك إلى اهتمام الباحث بالعلاقة مابين الجريمة المنظّمة والفساد على المستوى العالمي. ويعيد الباحث هذه العلاقة إلى التطور التكنولوجي الاتصالي وانتشار العولمة اللذين سهّلا الاتصال مابين منظمات الجريمة المنظّمة. ويحدّد في ضوء ذلك أوجه الفساد العالمية في: الاتّجار المدوْلن أو العابر الحدود بالمخدّرات، وما يرافقه من عمليات تبييض أموال، وعرقلة فعالية أجهزة الأمن في مكافحتها وصولاً إلى شلّها في سياق الفساد المنظومي، وتكوين مدائح عنها. وعلى الرغم من انتشار ذلك في الدول المتقدمة إلا أن الدول النامية أكبر ضحيةٍ له، لأن هذه الآفة تطال مجمل بنائها السياسي والعقابي. ويتوقف الباحث عند الإجراءات الدولية، ويركز على انتشار الاتّجار بالإنسان، وعلى العلاقة مابين الجريمة المنظّمة وبين تلك الصناعة الإجرامية، ويحدّد دور العوْلمة في ذلك، بما في ذلك

الضائقة الاقتصادية والهجرة غير المشروعة وانهيار نظام الأمن الاجتماعي مع انهيار المنظومة السوفياتية. كما يركز على الاتّجار بالسلاح، وتغذيه من الحروب والنزاعات المحلية، وعلى تبييض الأموال.

ربما يكمن جديد البحث ليس في معارفه القانونية والسياسية المكتملة منهجياً بموضوعه بقدر ما يكمن في ربط هذه المعارف الواسعة والمدققة بتحديد دور العولمة في انتشار الجريمة المنظّمة، واستثمارها الفعال لانفتاح الأسواق، وخضوعها إلى آليات الاندماج أو التعاون عبر القومي، وتوفر تكنولوجيا الاتصال وعمل مصارف الأوفشورOff shore العوْلمية التي يكتنف موقفها من تبييض الأموال في ضوء فهم ماهرٍ لاقتصاديات السوق الحرة كثيرٌ من الغموض والتمرير لعمليات تبييض الأموالً التي يحدّد الباحث الإجراءات الدولية في مجال مكافحتها بما تنطوي عليه من محدوديةٍ وفرص. ويقف البحث عند الإجراءات الدولية لمكافحة الفساد عموماً. ويختم بوجهة نظرٍ نقْديةٍ ترى أنه إذا ماكانت العوْلمة قد فتحت آفاق استشراء الفساد المنظّم عالمياً، فإنّ هذا لاينفي أن عوْلمة القيم والمؤسسات الديمقراطية بما تتضمنه من قيم الشفافية والمحاسبة وحكم القانون هي الوسيلة الأفضل للسيطرة على ظاهرة الفساد، والحدّ من مضارها.

رابعاً: آليات مكافحة الفساد وعلاقة الحكم الصالح والفساد بالديمقراطية

اشتمل هذا المحور على بحث آليات مكافحة الفساد على مستوى مؤسّسات المجتمع المدني، والدولة، والمؤسّسات الدولية، وموقع الديمقراطية في مكافحة الفساد. يرى الدكتور **إسماعيل الشطّي** في بحثه **الديمقراطية كآليةٍ لمكافحة للفساد والتمكين للحكم الصالح**، أن الفساد نزعةٌ شرّيرةٌ بغض النظر عن طبيعة النظام السياسي والاجتماعي حتى وإن كان نبَوياً فاضلاً، أو ديمقراطياً ليبرالياً مثل النظام الأمريكي، أو مركزياً مثل النظام الصيني. من هنا يركّز الإسلام على وازع التقوى الضميري بحيث يأتي الردع القانوني في مرحلةٍ تاليةٍ، غير أن ثقافة الأقوى ممثلاً بالغرب الليبرالي هي التي تتحكّم اليوم بتعريف الفساد، وتقصره على المنفعة غير المشروعة، منطلقةً في ذلك من فلسفة المنفعة البراغماتية. وهو تعريف صُمّم كي لا يتعارض مع المشروع العوْلمي للرأسمالية الغربية. من هنا يتساءل الباحث عن دوافع تنبه النظام الدولي فجأةً لخطورة الفساد؟ ولماذا لم تتحرك مؤسّساته ضده إلا بعد نهاية الحرب الباردة؟

يرى الباحث أن ما تثيره هذه التساؤلات يساعد ليس على معرفة أسباب

الاهتمام الغربي بمكافحة الفساد فحسب بل ولفهم التطور الجاري في مرحلة مابعد الرأسمالية التي يرى أن شكلها متطابقٌ في كثيرٍ من ملامحه مع التحديد اللينيني في كتابه **الإمبريالية أعلى مراحل الرأسمالية**. لقد أصبح العالم الثالث موضع اهتمامٍ كبيرٍ في مرحلة مابعد الرأسمالية، وتهيئته لاستقبال الاستثمارات، بما يتطلبه ذلكَ من تعديل مفهوم السيادة، وتطبيق برامج التحرير الاقتصادي والسياسي.

إن الإفراط في الاعتقاد أن الديمقراطية تقدّم حلولاً لكافة المشاكل الاقتصادية نوعٌ من الاندفاع المتعجل، فالديمقراطية آلية حكم لا تعتمد مخرَجاتها على كفاءة الاستخدام بقدر ما تعتمد على نوعية المدخَلات، فالفساد ليس مشكلةً سياسيةً واقتصاديةً فحسب بل هو في الصميم مشكلةٌ أخلاقيةٌ. ومن هنا لا تكفي الديمقراطية وحدها للقضاء على الفساد، لكنها توفّر كآلية حكم منظومةً سياسيةً متكاملةً قادرةُ على إطباق الخناق عليه، وحصره في أضيق نطاقٍ. فيمكن لممارسة البرلمان لسلطاته الرقابية أن يضمن شفافيةً كبيرةً في عمل الحكومة عبر آليات العمل البرلماني، كما أن التعددية الحزبية وتداول السلطة والانتخابات تحول دون استفراد طرفٍ سياسي ما بالقوة والنفوذ، ولاسيما إذا ما تضافرت عملية فضح الفساد مع ضغوطات مؤسسات المجتمع المدني. لكن الفساد يحاول أن يُفسد آليات العملية الديمقراطية نفسها، وأن يفرّغ هذه العملية من مضامينها، عبر محاولة التحكم بتشكيل البرلمان، ولاسيما من خلال التلاعب بتوزيع الدوائر الانتخابية، كما يمكنه التحكم بالسلطة القضائية عبر الانتقاص من استقلاليته، والتحكم بتعييناته وترقياته، وهو مايمكن أن يفرّغ ماتنص عليه الدساتير من ضمانٍ للحريات من مضمونها عبر إفساد المؤسسة التشريعية التي تصدر تشريعاتٍ تصب في ذلك. ومن هنا يرى الباحث أن إفساد الديمقراطية أشد خطراً من فرض نظامٍ شمولي، ويتمثل الخيار الوحيد الذي يحدّده الباحث أمام دعاة الإصلاح في تكوينٍ حركةٍ عالميةٍ ضاغطةٍ تضم شبكات مؤسّسات المجتمع المدني المهتمة بالحريات وحقوق الإنسان ومناهضة الفساد والداعية إلى الحكم الصالح، في إطار احترام الخصوصيات الثقافية للحدّ من إفساد الديمقراطيات.

يعالج الدكتور **أنطوان مسرة** في البحث الأول **دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد**. وينطلق من فرَضية أن النضال الديمقراطي سيوفّق ما بين السياسة كصراعٍ على المصالح وبينها كإدارةٍ للشأن العام. ويربط الباحث في ضوء هذه الفرضية الفسادَ بعوامل محددةٍ تتعلق بآلية السلطة السياسية وكيفية الوصول إليها، وفي مدى الحماية التي يتمتع بها المواطن تجاه السلطة السياسية والإدارة العامة، ومنظومة القِيم، ومشاكل الإدارة. وفي مجال بحث تجذر أشكال الفساد يركز الباحث على تمكن النظم السياسية العربية من تكوين شبكات الاستتباع لها، عبر التوغل في النسيج

الاجتماعي، وتوطيد قاعدةٍ شبَكيةٍ مستفيدةٍ من مواقع السلطة وطيّعةٍ لها في آنٍ واحد. ومن هنا لا يمكن الرهان على إرادةٍ سياسيةٍ إصلاحيةٍ تفتقر إلى قوى اجتماعيةٍ حاملةٍ لها. ويضع البحث محوراً في المعالجة من خلال عملية الفساد الاجتماعية والإدارية والسياسية، والتي يميز فيها ما بين الفساد الصغير المتعلق بالمعاملات اليومية وبين الفساد الكبير المتعلق بمعاملات الدولة، حيث تتطلب معالجة الفساد معرفة وظائفه الاجتماعية، مثل الوظيفتين الإدارية والاقتصادية، وفي الوظيفة **الأولى** يشكّل «البرطيل» نمطها الأساسي في الماكينة الإدارية، فالبرطيل يتهرب من تعقيد المعاملات التي تهرب منها الحكومات بجلب الخبراء، بينما يجب تنمية مفهوم الوظيفة العامة وأخلاقيتها عند المواطن، وعند من يشغلها، فالحلقة مفقودةٌ بين ضريبة المواطن وبين الدولة. أما الوظيفة **الثانية** فهي الوظيفة الاقتصادية، حيث تشكل الرشوة وسيلة تعديلٍ تلقائيٍ لنقص الدخل مع ارتفاع كِلفة المعيشة.

يطرح الباحث في سياق تلمسه دور المجتمع الأهلي في مكافحة الفساد سؤال: ما العمل؟ يلحظ هنا موقع الدولة في مكافحة الفساد، لكن كيف يتم ذلك إذا ماكانت الدولة خاضعةً إلى مافيا الفساد؟يعني ذلك ضغط المجتمع الأهلي على سلطة الدولة، وهو مايتطلب بناء ثقافة الشفافية والمساءلة ومقاومة الفساد عبر مفهوميْ القاعدة الحقوقية المواطنية المساواتية والمال العام الذي يعتبر كل مواطنٍ شريكاً فيه. ويرى الباحث أن منابع الاعتداء على المال العام تتحدّد في ثلاثة عوامل: السلطة بفعل مشاريعها وتشريعاتها وسلوك موظفيها وإهمالها في تحصيل المال العام، والمواطنين بفعل إحجامهم عن دفع الضريبة، ومجموعات الضغط المعنية باستمالة الرأي العام. ويقترح الباحث شِرعةً أخلاقيةً أو مدوّنة سلوكٍ تقوم على تعزيز التوجهات الديمقراطية في العلاقة مع المواطنين، وتعزيز المواطنية الضريبية.

من الواضح أن البحث يُعنى بمشكلاتٍ ميدانيةٍ محدّدةٍ وليس بمشكلاتٍ ثقافويةٍ. ومن هنا يطرح سؤال الانتقال من الحرص على المال العام إلى ضرورة العمل المؤسّسي بموجبات القاعدة الحقوقية والمال العام، عبر دور المؤسسات التعليمية على مستوى المناهج والوسائل والمصطلحات ومفهوم المشاركة بكل أركانه في ما يتعلق بالعملية التعليمية، وعبر دور المؤسّسات الاقتصادية والنقابية في الضغط على أصحاب النفوذ والحوار مع السلطات العامة وترشيدها، والتوسط مابينها وبين المواطنين، وعبر دور الجمعيات الأهلية، ولاسيما منها جمعيات الدفاع عن المستهلكين، وعبر وسائل الإعلام والبلديات. ويقترح البحث جملة ممارساتٍ محليةٍ تنبني على قاعدتيْ المال العام والحقوق، ويمكن تكثيفها بالاطلاع على الموازنة البلدية، والانتظام في لجان الأحياء وجمعياتها بهدف تحسين إدارة المال العام وجبايته، والمطالبة بالشفافية، والاطلاع على

سير الأعمال، وإبداء الرأي. فالمجلس البلدي المنتخَب بالنسبة إلى الباحث يمكنه أن يكون مستقلاً عن مواقع النفوذ السياسي، وأن يتواصل مع المواطنين بشأن الرسوم والميزانيات البلدية، ونشر ثقافةٍ ضريبيةٍ محليةٍ، وتنمية النقاش المحلي في القضايا اليومية.

يرى **طارق البشري** في بحثه **دور مؤسسات الدولة في مكافحة الفساد** أنّ الفساد ظاهرةٌ تتعلق بتحويل الشأن العام للجماعة إلى شأنٍ خاصٍ لفردٍ أو أفرادٍ أو جماعةٍ صغرى مسيطِرة، وبالتالي فإن الإشكالية تكمن في سؤالٍ: كيف يمكن للإنسان المنوط به العمل العام أن يتجاوز ذاتيته عندما يتناول الشأن العام، باحثاً أو مقرّراً أو منفّذاً؟ يحدّد الباحث مبادىء ذلك في جماعية القرار عبر التشاور حول المشترَك العام بينهم (مبدأ الجماعية)، وأن يصدر القرار عن هيئاتٍ متعدّدةٍ ومتنوعةٍ وليس عن هيئةٍ واحدةٍ (مبدأ التعدد)، وأن تكون هذه الهيئات مستقلةً عن بعضها لتحقيق التوازن بينها (مبدأ التوازن)، وأن تكون تمثيليةً (مبدأ التمثيل والنيابة) قائمةً على استقلال الوظيفة العامة عن شاغلها عبر تداولها (مبدأ التداول).

لا تنتفي شخْصنة المؤسسات إلا إذا توافرت تلك المبادئ الخمسة فيها. ويحضر هنا أمران نظريان يتعلقان بممارسة العمل المؤسسي بالنسبة إلى الشأن العام: **أولهما،** أن العمل العام من أعمال الولاية العامة التي تختلف عن الأهليّة، فهو سلطةٌ عامةٌ تتعلق بالشأن العام، وتعبر عن إرادته تحقيقاً لمصالحه، لأن العمل العام تمثيليٌ وتفويضيٌ. **وثانيهما،** أن ممارسة الشأن العام تتم بواسطة تشريعاتٍ أو قراراتٍ إداريةٍ، فتتضمن أحكاماً عامةً مجرّدةً. من هنا إذا ماتبين أن القانون اتخذ شكلاً عاماً مجرّداً لفائدة حالاتٍ مخصوصةٍ تتعلق بشخصٍ معينٍ فإن هذا يؤدي إلى بطلانه باعتباره يمثل انحرافاً في ممارسة السلطة التشريعية. ويكثّف ذلك المنهج النظَري الفقهي في بناء هيئات السلطة العامة، لضمان ألا تُستَخدم هذه السلطة لتحقيق المصالح الخاصة لمن يستخدمها.

يفترض ضمان مؤسسات الدولة لعمومية الأداء العام، قيام مجلسٍ نيابي منتخَبٍ دورياً ومستقلٍ عن الحكومة، وقادرٍ على إصدار القوانين التي تُلزم الحكومة في أدائها العام. وتتمثل سلطات المجلس النيابي أهم ما تتمثل في إقرار الميزانية السنوية وخطط التنمية، وفي الاعتماد على ديوان المحاسبة كعينٍ رقابيةٍ نيابيةٍ خبيرةٍ على التحصيل والإنفاق، وعبر وسائل الاستجواب والأسئلة وطلبات الإحاطة، وطرح الثقة بالحكومة. فضلاً عن الرقابة القضائية على عمل أجهزة الحكومة، ولاسيما منها رقابة مجلس الدولة التي تختلف عن رقابة القضاء العادي المختص بالفصل مابين الأفراد،

في أنها تفصل في قضايا مقاضَاة الأفراد لعمال الدولة، ويلحق بها جهازٌ إفتائيٌ خاصٌ. وفي مجال الضوابط القانونية والتنظيمية الواجبة لابدّ من التنظيم الموضوعي للعاملين، بحيث يتبع عامل الدولة الشخص الاعتباري العام وليس شخص المسؤول الإداري. ومن هنا فإن التعددية المؤسّسية لتداول الشأن العام تعزل القرار عن أن يكون شخصياً، كما أن الأحكام العقابية مبنيةٌ على حماية الأموال العامة. ويخرج الباحث من عرضه لما يجب أن يكون عليه البناء المؤسّسي للدولة، في أنه لا مخرَج من الوضع الشخْصاني إلا بطريقين يجيئان من خارج نسقه: أن تفرض القيادة الشخْصانية أدوات الضبط الذاتي ولكن هذا الوضع غير قابلٍ للاستمرار بقواه الذاتية، وأن تتفاعل القوى الأهلية السياسية والاجتماعية في تغيير ذلك الوضع من خارجه، إما عن طريق أناسٍ في السلطة أو عن طريق الحركات الشعبية.

قدّم الدكتور **حسن نافعة** بحثاً عن **دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية في مكافحة الفساد،** يتألف من قسمينْ: رؤيةٌ عامةٌ لطبيعة الدور وتطوره ووسائله وآلياته، وبعض دراسات الحالة. ويبحث في القسم **الأول** السياق التاريخي للتطور التدريجي في استراتيجيات منظمة الأمم المتحدة ووكالاتها بشأن نشر حقوق الإنسان وضمان احترامها في العالم، وذلك عبر أنشطةٍ عمليةٍ ميدانيةٍ، ومعياريةٍ أو تقنينيةٍ، وإعلاميةٍ ودعائيةٍ، وعبر آليات تلقي الشكاوى وإيفاد لجان التقصي. ولقد ظلّت تلك البرامج محكومةً طوال الحرب البادرة بتوازن القوى، حيث ركز العالم الثالث على المعونات الفنية والمالية المباشرة، وإصلاح الخلل في النظام الاقتصادي والتجاري الدولي، والضغط على الوكالات الاقتصادية الدولية لخلق بيئةٍ ملائمةٍ لتنميةٍ متوازنةٍ ومتكافئةٍ. ولقد لوحظ تركيز دول العالم الثالث على العوامل الخارجية ومعارضة إثارة العوائق الداخلية للتنمية. في حين أن التطور المعاصر بعد نهاية الحرب الباردة قد أخذ يشهد تزايد اهتمام المؤسسات الدولية بقضايا الحكم الصالح ومكافحة الفساد. ويعيد الباحث ذلك إلى أسبابٍ سياسيةٍ ـ إيديولوجيةٍ، وأسبابٍ فنيةٍ موضوعيةٍ. أما الأسباب **الأولى** فترتبط بتغيرات هيكل وموازين القوى في النظام الدولي بعد اختفاء القطب السوفياتي، وتكيف المؤسسات الدولية التي نشأت في إطار الثنائية القطبية مع هذا الواقع الجديد الذي يتميز بطرح الليبيرالية بشقّها الاقتصادي القائم على اقتصاد السوق وشقّها السياسي القائم على الديمقراطية والتعددية السياسية. وانعكس ذلك على توجهات المؤسسات الدولية التي راحت تقترب من مفهوم «التدخل الإنساني»، وأخذت تبشّر بالحكم الصالح ومحاربة الفساد، وكأنها جزءٌ من عملية تحولٍ سياسيةٍ ـ إيديولوجيةٍ أشمل. أما الأسباب **الثانية** المتعلقة بالأسباب الفنية ـ الموضوعية، فإن نهاية الحرب الباردة سلّطت الاهتمام على دور العوامل الداخلية في عرقلة التنمية،

وتعرض العديد من دول العالم الثالث إلى عملية نهبٍ منظمٍ من قِبل الطبقات الحاكمة. وتمّ رد التعثر ببرامج الإصلاح الهيكلي الاقتصادي إلى انتشار الفساد وغياب الحكم الصالح، مع بذل جهودٍ جديةٍ لإبعاد مفهوم الحكم الصالح عن الصراع الإيديولوجي عن طريق إخضاعه إلى مؤشراتٍ كميةٍ يسهل قياسها على مستوى جميع الفاعلين.

يقسم الباحث المؤسسات الدولية المعنية بالحكم الصالح ومكافحة الفساد إلى ثلاثة أنواع: المنظمات الدولية الحكومية العامة الاختصاص على المستوى العالمي مثل الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية الوسيطة، والمنظمات الدولية المختصة بقضايا التنمية والتجارة الدولية مثل صندوق النقد الدولي ومجموعة البنك الدولي ومنظمة التجارة العالمية وماشابهها، ومنظمات الشفافية الدولية على الصعيدين العالمي والإقليمي. وتستخدم هذه المؤسسات الدولية إجمالاً في مجال مكافحة الفساد والترويج للحكم الصالح آلياتٍ قانونيةً تجرّم الأنشطة الفاسدة وتقنّن نظماً ومعاهداتٍ ومستوياتٍ دوليةً في مجال مكافحة الفساد، كما تستخدم المعونة الفنية والمشروطية في ربط التسهيلات الائتمانية بمدى توفر الشفافية، إلى جانب الدراسات والبحوث.

في القسم **الثاني** يتوقف الباحث عند دراسة بعض الحالات: منظمات الشفافية العالمية ومكافحة الفساد من خلال جمع المعلومات والعمل كبيت خبرةٍ، والتعاون مع المؤسسات الدولية ذات السمعة المهنية المحترَمة، ولعب دور اللوبي في المنظمات الدولية الحكومية العالمية والإقليمية. وصندوق النقد الدولي ومكافحة الفساد من خلال التعامل مع قضايا الحوْكمة عبر الوظيفة الاستشارية والرقابية، والوظيفة الإقراضية، والوظيفة الفنية، والشفافية الداخلية من خلال أكبر قدرٍ متاحٍ من المعلومات وتعزيز قواعد مساءلة الصندوق أمام حكومات الدول الأعضاء. ويخلص إلى أنه ما عاد ممكناً استئصال الفساد إلا في إطار جهدٍ دوليٍ أوسع يستهدف إقامة الحكم الصالح، على أن يتسع تطبيقه على كافة الفاعلين الدوليين.

خامساً: دراسة حالات عربية

تبحث كل ورقةٍ من أوراق هذا المحور في وضعية الفساد والحكم الصالح في كل بلدٍ عربيٍ من البلدان المدروسة، على صعيد مميزات كلٍ منها، وأسباب ظهوره، وآثاره، ودرجة العلاقة مع وضعية تخلف البلد وتأخره، وهل وضِعت برامج محدّدة لمكافحة الفساد وتطبيق الحكم الصالح؟ وما التوصيات في هذا المجال؟. ويشمل هذا المحور عشر حالاتٍ تنتمي إلى دول أقاليم الوطن العربي الأربعة: الجزيرة العربية، الهلال الخصيب (بلاد الشام والعراق)، وادي النيل، المغرب العربي.

الجزيرة العربية

في بحثه **دراسة حالة الإمارات** يعالج **يوسف خليفة اليوسف** ثلاثة محاور: الأسباب والمظاهر، الآثار الاقتصادية، طرق العلاج. وفي الأسباب والمظاهر يشخّص الباحث المواطَنة الإماراتية بوصفها شراكةً منقوصةً مابين المواطن والسلطة التي لم يعد هناك فاصلٌ لديها فعلياً مابين المال الخاص والمال العام، والتي يوفّر استخدامها لما تسيطر عليه من موارد بيئةً مزدهرةً للفساد استطاعت أن تحتوي حتى المثقفين. ويعين الباحث اثني عشر مظهراً أو صورةً للفساد: التدخل في القضاء والتحكم به، استغلال الموازنات المفتوحة للمؤسسات الإعلامية التي يغلب عليها طابع «الإعلام الجاهز للتسليم بالمفتاح»، سوء استغلال السلطة في المجال التعليمي وعدم تناسب ما يصرَف فيه مع مخرجَاته، والإنفاق العسكري الباهظ، وتعيين أعضاء المجالس الاستشارية والوطنية وتفريغها من مضمونها، وقصور البيانات والمعلومات، واستحكام علاقات القرب من مراكز النفوذ والسلطة في توظيف الخريجين، والمتاجرة بالتأشيرات، واستحواذ المسؤولين على الأراضي العامة، واستخدام الأطفال الآسيويين في سباق الهُجن، وسوء إدارة أموال المودعين والمستثمرين الذي كلّف إمارة أبوظبي خسائر تقدّر بـ٩,٤ مليار دولار نتيجة تصفية بنك التجارة والاعتماد الدولي بما في ذلك غسل الأموال والسيطرة بصورة غير قانونيةٍ وتحايليةٍ على عددٍ من المصارف، والدور التدخلي لأجهزة الاسخبارات في الحياة العامة.

يحدّد الباحث الآثار الاقتصادية لذلك في الإفراط التبذيري غير المعقْلن وغير المرشّد في النفقات، ومنح امتيازاتٍ مفْرِطةٍ للمسؤولين الكبار، وإخضاع الإنفاق العسكري لمتطلبات العلاقة غير المتكافئة مع الدول الصناعية وليس مقتضيات الأمن الوطني. ويشخّص الباحث الفساد الإداري كقوةٍ طاردةٍ للاستثمارات والكفاءات والمبادرات، وغياب الرؤية التنموية، وعدم فعالية المؤسسات، واعتباطية القرارات، والافتقاد إلى المؤسّسية، وزيادة معدّلا ت الفقر نتيجة سوء التوزيع، والإنفاق على الرعاية الاجتماعية من دون رقابةٍ أو مساءلةٍ. أما في طرق العلاج فيركز الباحث على عدة قضايا من أبرزها: المشاركة من خلال مؤسساتٍ تشريعيةٍ منتخَبةٍ وقضاءٍ مستقلٍ وأحزابٍ ونقاباتٍ مهنيةٍ مستقلةٍ، والمؤسّسية، والمساءلة الفاعلة، والشفافية، والفصل بين المالِ العام والمال الخاص.

يقدّم **حمزة الحسن** دراسة حالة السعودية انطلاقاً من أن الفساد السياسي في المملكة يُنتج كل أنواع الفساد الأخرى فيها. ويقارب منظورات الحكم والنخب والجمهور للفساد، ويرى أن مفهوم الفساد لدى الحكم ذرائعيٌ لايتعدى حدود

الخلل، وأن رأي النخب المحتواة يركّز على مايسمى بـ «الخصوصية السعودية» التي تبرّر استمرار الفساد السياسي بينما رأي النخب المعارضة يقوم على التشديد على الفساد كوسيلة ضغطٍ لتحقيق الإصلاحات السياسية، أما الجمهور فيعيد الفساد إلى «حيتان» السلطة أو «هواميرها». لكن لا يمكن فهم ظاهرة الفساد في السعودية بمعزلٍ عن جذورها الثقافية، فينظر المجتمع السعودي إلى نفسه على أنه مجتمعٌ متدينٌ بينما تأثير القِيم الدينية محدودٌ للغاية في السلوك الاجتماعي كما في سلوك رموز الدولة. ويحدّد الباحث أهم هذه الجذور في: النظرة إلى الأملاك العامة كغنيمةٍ، وغياب النزعة الوطنية، وتبدل المفاهيم والقِيم بما في ذلك التبرير الديني للفساد بوصفه انتزاعاً لحقٍ معلومٍ من بيت «مال المسلمين»، والانتقام النفسي من الدولة بتخريب المنشآت العامة.

أما الجذور السياسية فتتمثل في أن دوافع الفساد في المملكة مختلفةٌ، فبعضها ناشىءٌ عن الحاجة الشخصية، أو عن تبدلٍ في المفاهيم والقِيم، لكن جوهرها ناجمٌ عن نموذج حكم اللصوص أو العصابات التي تشغّل الدولة لصالحها. ويرد البعض استشراء الفساد إلى الفقر وقصور الخدمات والبطالة وتصاعد الدين العام وعجز الميزانية. ويمثل الإصلاح السياسي على أساس مفهوم الحكم الصالح الذي يرى الباحث أنه لايتعارض مع الدين وقِيمه، مفتاح حل ظاهرة الفساد بمكوّناتها الشبكية والهيكلية المحلية وبأبعادها الخارجية، وإلا فإنها ستتفاقم أفقياً وعمودياً بصورةٍ متسارعةٍ.

في **دراسة حالة الكويت** ينطلق الباحثان **علي زيد الزعبي وخلدون حسن النقيب** (الكويت) من فرضيةٍ رئيسةٍ تتمثل في أن الفساد في المجتمع العربي هو الفساد الذي تمارسه الأوليغاركية (القلّة الاقتصادية والسياسية) كعلاقةٍ تبادليةٍ (في المنافع والمزايا والموارد) ضمن ترتيبات الحكم (كنوعٍ من الرشوة أو الاسترضاء) أو في مواجهة الدولة كهدرٍ للموارد، أو في ترسيخ اللامساواة القبَلية والطائفية ذات الأساس الطبَقي، ومن فرضيةٍ فرعيةٍ تتعلق بمدى إمكانية القضاء على ظاهرة الفساد عموماً بالاعتماد على الإجراءات والمؤشّرات الشكلية. ومن هنا يستثمران مفهوم الديناميّة في فهم ظاهرة الفساد بوصفها تعني دراسة المجتمع من خلال العمليات أو السيرورات الاجتماعية في مختلَف مجالات الحياة الاقتصادية ـ الاجتماعية.

تحدّد هذه الفرَضيات النظرية تحليل البحث للدراسة الميدانية والاستبيانية والمعاينات التجريبية، ويمكن تلخيص أبرز مظاهر الفساد ومسبّباته في المجتمع الكويتي في ضوء ذلك في: تدخل المتنفّذين في انتخابات مجلس الأمة، والانتخابات

الفرعية، والصوت العلَني، والرشوة الانتخابية، والقوانين غير الدستورية، والانحراف في استخدام السلطة، وطبيعة النظام الانتخابي، وغياب الرقابة الإدارية، وضعف المساءلة، وانتشار الرشوة والتنفيع، وغلبة الولاءات الطائفية والعائلية والقبَلية والحزبية، وغياب الشفافية، وانتشار نموذج «القدوة الفاسدة»، والجمع بين الوظيفة العامة والعمل التجاري، وغياب المعايير الموضوعية في اختيار القيادات الإدارية. وهو ما يعطّل المشاريع التنموية العامة، ويخفّض من كفاءة الخدَمات وجودتها، وينشر بيئةً حاضنةً للفساد، ويفقد أجهزة الحكومة مصداقيتها والثقة بها. ويرصد البحث وقائع الفساد من خلال تحليلٍ كمي ـ نوعي ميداني استبياني وتجريبي لعمل اللجان البرلمانية، والاستجوابات البرلمانية، ووقائع الاختلاس والطعن في الذمم المالية للمسؤولين الحكوميين.

الهلال الخصيب

تبحث دراسة الدكتور **مصطفى حمارنة والدكتور فايز الصيّاغ** في **حالة الأردن،** التي تقع مع المجموعة العربية في المراتب العليا المتقدّمة في قِيم مؤشرات الفساد في الدول الصناعية والدنيا في البلدان النامية، ومن بين ١٣٣ دولةً تحتل الأردن المرتبة ٤٣ في شيوع الفساد، وبدرجة ٤,٦ أي دون المتوسط على سلّم الفساد في التقرير الأخير لمنظمة الشفافية العالمية. وتشير الدراسة إلى ثغرات هذه المؤشرات على أهميتها، بحكم أنها تتناول قضية الفساد بمعزلٍ عن مكوّناته المؤسّسية أو البنيوية التي تتأثر وتتفاعل فيما بينها، وهو ماحاولت أن تسدّ تقارير البنك الدولي ومؤسساته بعض قصورها، وفق ستة مؤشراتٍ تربط مابين الفساد والحكم: ضبط الفساد، الصوت، الاستقرار السياسي وغياب العنف، فعالية الحكومة، حكم القانون.

يحلّل البحث في ضوء ذلك استطلاعاً ميدانياً عن الفساد والإصلاح الإداري في الأردن في الربع الأول من العام ٢٠٠٢، وفي استطلاعاتٍ لاحقةٍ حول الديمقراطية في الأردن في تموز/ يوليو ٢٠٠٣، وتحليل مدرَكات الأردنيين في شهر نيسان/ أبريل ٢٠٠٤ عن أداء الحكومة. كما يتوقف البحث عند مكوّنات الحكم الصالح في الأردن وعلاقة مؤشّراته بالفساد، ويقوم بقراءةٍ مقارَنةٍ مع الفساد والإصلاح في فلسطين. ويرى في الملاحظات الختامية أن مدرَكات المواطنين لظاهرة الفساد تتواءم في خطوطها العريضة مع منظورات الهيئات العالمية، وتتميز بوضوح إدراك الفساد وانتشاره، مع التفاوت في حدّة الموقف من أنواع ممارساته، وتطالب أغلبية المستجيبين بإخضاع ممارساتٍ محدّدةً إلى المساءلة والمحاسبة. وتشير مدركَات الأردنيين في مجموعها إلى جملةٍ من مواطن الخلَل في بنية الحكم والقصور الجدي

لأداء مؤسساته، والمطالبة الصريحة والضمنية بمعالجته.

قام **عزمي الشعيبي بدراسة حالة فلسطين المحتلة،** في ضوء استطلاعاتٍ ميدانيةٍ ومعايناتٍ تجريبيةٍ، وخبرةٍ عمليةٍ مباشرةٍ بمواجهة ظاهرة الفساد المتمركز في بعض المراكز العليا للسلطة الفلسطينية، والتي ترافقت مع خصوصية المرحلة الانتقالية. ويتوقف البحث عند الإطار القانوني الذي يعالج حالات الفساد، كما يتوقف بشكلٍ وصفي ـ تحليلي عند بدايات التجربة الأولى في المساءلة المؤسّسية عن ظاهرة الفساد من قِبل المجلس التشريعي في غياب الإرادة السياسية للسلطة ورئيسها ياسر عرفات بإحالة من شملهم التقرير إلى مساءلةٍ علَنيةٍ، وتأثر دور النائب العام بالسلطة التنفيذية، وضعف دور المجلس التشريعي. ويرى البحث أن ظاهرة الفساد التي انحصرت في أوساط شريحةٍ محدودةٍ في قمة هرَم السلطة قد بدأت تتسع لتشمل شخصياتٍ يعمل معظمها في مجالات عمل السلطة.

يحدّد البحث مجموعةً من صور الفساد وأشكاله: استخدام الوظيفة العامة من قِبل متنفذين للحصول على امتيازاتٍ خاصةٍ، وتحصيل عمولاتٍ أثّرت في دخل الخزينة، وتبذير الممتلكات العامة مثل الأراضي في شاطىء غزة، وإحالة عطاءاتٍ إلى شركاتٍ مرتبطةٍ بعلاقات مع مسؤولين كبارٍ في السلطة أو مع عائلاتهم في غياب الشفافية والمنافسة، ومخالفة قانون الخدمة الوطنية، وتبذير المال العام، وسرقة الأموال والممتلكات العامة والضرائب أو من خلال توزيع أموالٍ على مؤسّساتٍ وهميةٍ. أما السلوكيات فيحدّدها الباحث في: الرشوة، المحسوبية، المحاباة، الواسطة، نهب المال العام، الابتزاز. أما أسباب فيمكن تكثيفها كما حدّدها البحث في: ضعف الإرادة السياسية للقيادة، عدم الالتزام بالفصل مابين السلطات، ضعف البناء المؤسّسي للسلطة الوطنية، ضعف البرلمان وقلة خبرته وضعف المعارضة فيه، وضعف الجهاز القضائي، وغياب سيادة القانون، وغياب الشفافية، وضعف مؤسسات المجتمع المدني، والمركزية الشديدة والتدخل في اقتصاد السوق، وتدني المرتّبات، وغياب حرية الإعلام، وغياب التشريعات والإجراءات التي تكافح الفساد.

وفي مجال النتائج يحدد البحث ما يلي: إضعاف الاقتصاد الفلسطيني: ضعف جذب الاستثمارات، وهدر الموارد، وهجرة الكفاءات، وتدني مستوى الخدَمات، وارتفاع الكلفة، وإضعاف النظام السياسي الفلسطيني برمته: من ناحية شرعيته أواستقراره أو سمعته، أو احتدام صراعاته، واتخاذ قراراتٍ مصيريةٍ في ضوء مصالح شخصيةٍ، وانتشار النفاق السياسي. وخلخلة القِيم الاجتماعية الأخلاقية وتراجع المهنية، والشعور بالظلم، وانتشار الفقر والمجموعات المهمّشة. ويتوقف البحث عند

مبادرات مؤسسات المجتمع المدني وتأثيرها وأساليب عملها، معتبراً أن الإصلاح ومكافحة الفساد والفاسدين يحظى بالأولوية اليوم.

يرى **إلياس سابا** في **دراسة حالة لبنان** أن الفساد قد اقترن مع تشكل أجهزة الدولة اللبنانية غير أنه لم يبلغ أعلى مستوياته على الإطلاق إلا في عهد الجمهورية التي انبثقت عن اتفاق الطائف، ليشمل كافة مجالات الحياة العامة، ونتَج عنه قيام نوع جديدٍ من الفساد السياسي لم يكن لبنان قد عرفه في تاريخه الحديث، وليطال حيزاً لاً بأس به من العلاقات «المميّزة» مع سورية. وتتمثل أهم مواقع الفساد في التلزيمات العامة، وفي أجهزة الوزارات المحكومة بالمحسوبية وباستغلال السلطة والنفوذ، وفي الشركات الخاصة التي تتمثل الدولة في مجالس إداراتها ومؤسساتها الرديفة أو الموازية، وفي إصابته القطاع الخاص، ولاسيما القطاع الإعلامي، وفي أسعار الفائدة المرتفعة، والسعر المرتفع لليرة اللبنانية، وتضخم الجهاز البيروقراطي للدولة بسبب المحسوبية، وانتشار الرشوة.

في أسباب الفساد يرى الباحث أن لبنان متخلفٌ سياسياً على الرغم من مظاهره الديمقراطية، وأن نظرة اللبناني إلى الدولة محكومةٌ بالشك وضعف الثقة واستشعار الخطر منها، واستشراء الطائفية والمذهبية الضيقة من دون أن ينفي ذلك استشراء الفساد داخل الطائفة الواحدة نفسها، ووجود راعٍ إقليمي مباشرٍ لجمهورية الطائف يتدخل في الشأن اليومي، ومحاصصة أمراء الحربٍ والمال الجديد وزعماء الميليشيات، اللذين سيطروا في إطار تسوية الطائف على مقدّرات الدولة، وهيمنوا على المجتمع المدني وعلى الإعلام، فضلاً عن سوء السياسات الاقتصادية، وفي النهاية احتكار قلةٍ للمال والسلطة و«الوطنية».

في **دراسة حالة العراق** يمهّد **سالم توفيق النجَفي** بوقفةٍ تاريخيةٍ منذ تشكيل الدولة العراقية الحديثة وحتى رحيل النظام السابق، ويرى أن ظاهرة الفساد في أنظمة الحكم في العراق كانت هي القاعدة بينما نظام الحكم الصالح كان الاستثناء. ويتوقف عند حالة الفساد في ظل الاحتلال الأجنبي، في ضوء خلاصة النتائج الوصفية الكمية لمسح ميداني في مدينة الموصل، اعتمدت على حوالى خمسمائة مشاهَدةٍ مختلفةٍ، ويرى أن مؤشّراتها تتحدّد في: اعتماد الاحتلال على جزءٍ من الموارد العراقية في تمويل سلطاته، مما انعكس في صورة تكاليف على الموازنة العامة غير مبرّرةٍ اقتصادياً، وإساءة استخدام البنى المؤسّسية وسرقة البنوك والمصارف، ونهب الخزين الغذائي والإنشائي والدوائي، وتدمير كافة المباني الحكومية باستثناء وزارة النفط، والعبث بالثروة الحضارية والثقافية وحماية سارقيها، وإيلاء مقاولي

القطاع المدني الاحتلال بمهام إعادة الإعمار وتلزيماته.

لقد تسارعت معدّلات نمو الفساد في العراق بسبب سلطة الاحتلال، حيث تشير الامتيازات الممنوحة إلى شركاتٍ يعود أصلها إلى ما يسمى بقوى «التحالف» إلى أن مشاريعها متجهةٌ نحو النشاطات القصيرة الأمد، ودخول الرشوة عنصراً أساسياً في الحصول على العقود في سياق التنافس بين الشركات المحلية والشركات الأجنبية. وتمّ ذلك في إطار غياب الشفافية والمساءلة عن المؤسسات التي شكّلها الاحتلال مثل مجلس الحكم الانتقالي، فضلاً عن انتشار الفساد الأخلاقي، وغياب وسائل الردع نتيجة تسريح القوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي بما أحدثه من فوضى مريعةٍ. ويرى الباحث أن معالجة حالات الفساد في العراق ليست مستحيلةً غير أنها صعبةٌ، وتزداد صعوبتها مع غياب الأطر المؤسّسية للدولة بسبب الاحتلال الذي يشكّل رحيله مفتاح أيّ حلٍ لمشكلات العراق.

في مقدمته لدراسة حالة مصر يشخّص **محمد السيد سعيد** مفارقةً بارزةً في وعي الفساد بمصر، تتمثل في أن ظاهرة الفساد لم تتراجع على الرغم من الحملة الصحافية الهائلة ضدها خلال العقد الماضي بقدر ما زادت، وهو مايعني أن الظروف التي أنتجَت تلك الظاهرة ماتزال مستمرةً ومتنامية. وإذا كان جزءٌ من الفساد الصغير واكتسابه» طابعاً جماهيرياً» يرتبط بالأزمة المالية الممتدة للدولة المصرية، فإن هذه الأزمة لاتشكّل السبب الرئيس وراء الفساد السياسي أو الفساد الكبير. ويعيدها الفكر الليبيرالي إلى التراث الدولتي الناصري بقدر مايعيدها الفكر الراديكالي ولاسيما الناصري والماركسي منه إلى سياسة الانفتاح والانتقال إلى اقتصاديات السوق. ويتساءل البحث عن مدى إمكانية رد هذه الظاهرة إلى إيديولوجيا معيّنةٍ أو إلى تجربةٍ سياسيةٍ أو اختياراتٍ اقتصاديةٍ واجتماعيةٍ كليةٍ معيّنةٍ؟ وكيف نفهم أثر الانتقال في هذه الاختيارات من «الاشتراكية الناصرية» إلى «الليبيرالية الاقتصادية الساداتية»؟

في محاولة الإجابة عن هذه الأسئلة يستعرض الباحث الأدبيات العالمية حول هذا الموضوع، ويسعى إلى بناء تحليلٍ نظري يستوعب الحالة المصرية، ثم يختبر هذا التحليل من خلال البيانات والمعلومات المتاحة قدر الإمكان، ويعرض تصوره لبرنامج البحث الملائم للتعاطي مع هذه الظاهرة في السياق المصري. ويرى أن فهم هذه الظاهرة في الأدبيات العالمية، ولاسيما منه فهم المحافظين الجدد مثقلٌ بتحميل الدولة المسؤولية، وكأنه يبرىء الشركات منها، فيستند إلى تراثٍ من إدانة الأفراد ولاسيما الذين يمارسون السلطة في «دولٍ فاشلةٍ» أو «دولٍ شموليةٍ». بينما يجب النظر إلى هذه الظاهرة باعتبارها نتاجاً منهجياً لنمط التداخل مابين السلطة والسوق،

وليس إلى مجرد سوء استخدام السلطة العامة.، فيغدو الفساد الفردي علاقةً توزيعيةً غالباً ما تتمفصل مع علاقات القوة، وتجسّد سلبياً عدّة وظائف في النظام الاجتماعي.

ينتقل الباحث في ضوء هذه المنطلقات إلى تحليل التجربة المصرية بين العالمية والخصوصية خلال فترة ١٩٥٢ ـ ٢٠٠٤، وذلك من خلال تحليل أربعة أبعادٍ: **الوظيفة التعبوية**، والفساد كقناةٍ للتراكم الأولي لرأس المال، **والوظيفة التوزيعية**، **والوظيفة السياسية**. البعد الأول للوظيفة التعبوية بُعد التحولات الإيديولوجية الناتج عن التحول السياسي والاقتصادي المادي للتعبئة العامة حول القِيم الجماعية التي يعتمدها النظام السياسي كإطارٍ لمنظومة القِيم أو إيديولوجيتها، والتي يبدأ اليأس منها في مجال انتهاكها، ويدفع إلى التبشير بإيديولوجيا جديدةٍ.

ويرى الباحث أن نشر الفساد على نطاقٍ جماهيري قد تمّ في مصر بصورةٍ قصديةٍ في سياق عملية تفكيك التحالفات الاجتماعية والسياسية القديمة للنظام الناصري وتأسيس تحالفاتٍ جديدةٍ، وأن هذا هو ما تم تحديداً في عملية الانتقال من الناصرية إلى الساداتية فالمباركية، فتوازى الإحلال الإيديولوجي مع عملية إحلالٍ اجتماعي ـ سياسي واسع النطاق. وقد تميزت عملية الإحلال الإيديولوجية هذه بالتعقد في التعاطي مع مجالٍ واسعٍ من القضايا بدءاً من القيم الكلية ذات الآفاق الفلسفية والأخلاقية وصولاً إلى القضايا المتصلة مباشرةً بالفساد، أو مناهضته مثل القِيم الخاصة بالتكسب.

لم يكن النظام الناصري خالياً من الفساد ولكن الفساد المعروف فيه كان أقرب إلى نوع الفساد الصغير منه إلى الفساد الكبير. ويتمثل البُعد الثاني في الفساد كقناةٍ للتراكم الأولي لرأس المال، لكن في حالة مصر فإن التراكم البيروقراطي وليس الفساد قد قام بالدور الأكبر في التحول إلى الاقتصاد الحديث بالنسبة إلى دور التراكم أو الاستثمار في القطاع الخاص. وقد قام الرئيس السادات في سبيل تطبيق رؤيته الإيديولوجية في التحول إلى الرأسمالية بخلق طبقةٍ مقتدرةٍ مالياً ومهنياً، واستمر عصر خلَفه مبارك بتنوعٍ هائلٍ في أشكال التراكم الأولي. وبكلمةٍ مختصرةٍ قام الفساد في عصر الرئيسين السادات ـ مبارك بدورين: تفكيك التحالف الشعبوي الذي أسّسته الناصرية، وتسريع تكون طبقةٍ جديدةٍ من رجال الأعمال. ويمكن تحديد السمات الأساسية للتراكم الأولي لرأس المال في عصرهما بـ: **التسويد** (عمليات الاقتصاد الأسود) و**الأسلمة**، **والبقْرطة**. وقد صمد من تلك الطبقة القطاع الذي انحدر من البيروقراطية الحكومية والقطاع العام. ومن هنا يتميز الفساد في هذه الفترة

بالتنوع المذهل في الآليات والأشكال، فضلاً عن اتساعه الأفقي على نحوٍ غير معروفٍ في تاريخ مصر.

يتمثل البُعد الثالث المرتبط بالوظيفة التوزيعية، في الفساد كآليةٍ مؤثّرةٍ في البناء والهدم الطبقي على مستوى الوظيفة التوزيعية. ويمكن تحديد أهم سمات هذه العملية المزدَوجة ببناء طبقة رجال الأعمال الذين ارتبط كلٌ منهم بهذا الشكل أو ذاك بأشكال التراكم الأولي لرأس المال وهدمها عدة مراتٍ، حيث لم يبقَ من أجيالهم سوى من احتفظ منهم بعلاقةٍ قويةٍ مع رجال الدولة الكبار أو مع هيئاتها السيادية. ويحلل الباحث نماذج لأجيالٍ من رجال الأعمال الجدد على فتراتٍ مختلفةٍ، ويحدّد قضايا الفساد الخاصة المرتبطة بهم، وهي نماذج: رشاد عثمان، وتوفيق عبد الحي، وعصمت السادات، وتجّار العملة، وهدى عبد المنعم، وشركات توظيف الأموال في العام ١٩٩٨.

يخرج الباحث بأربع ملاحظاتٍ من تحليل هذه النماذج: أن القاسم المشترك الأعظم بينها الحصول على المال بطريقةٍ غير مشروعةٍ، وتعدد الوسائل والأدوات المباشرة كعقد الصفقات المشبوهة بالنسبة إلى جرائم الملايين أو غير المباشرة كتقديم الرشوة والحصول على التراخيص والتسهيلات، وتميز القائمين بتلك العمليات بمستوىً مرتفع من المعرفة، وبضمان تدفقٍ مستمرٍ من المعلومات المتصلة بنشاطاتهم المشبوهة، وأنّ الفئات التي مارست الفساد في القضايا الكبرى هي فئات أصحاب النفوذ، وشاغلو المواقع الرسمية، ورجال الأعمال. ويخلص الباحث إلى أن هناك تغيراتٍ قد حدثت من حقبةٍ إلى أخرى في غضون الفترة الممتدة من بداية السبعينيات وحتى منتصف التسعينيات، ولاسيما في جرائم الفساد الكبرى، على مستوى الوسائل والأدوات، وعلى مستوى أجيالها. أما السمات الثلاث الأخرى على مستوى البناء والهدم الطبقيينْ فهي سمات الصراعات بين رجال الأعمال حول الاستئثار بعطاءات الدولة ومشروعاتها، وضرب الرأسمال الصناعي لصالح صعود رأس المال المالي و التجاري، وضرب الطبقة الوسطى الدنيا. ويتحدد البعد الرابع في خوصصة السلطة العامة التي ترتبط بالتداخل بين المستويينْ السياسي والاقتصادي، وتنطوي على آلياتٍ تشريعيةٍ واقتصاديةٍ يتوطن فيها الفساد في السياسات الاقتصادية الكليّة، ليمثل خوْصَصةً فعليةً للسلطة العامة والملكية العامة في آنٍ واحد.

يدرس **نور الدين العوفي** حالة المغرب في ضوء المقاربة المنهجية المؤسّسية التي تؤكد على دور المؤسّسات بوصفها بناءً جماعياً، في نجاعة الضبط الديمقراطي، وتنسيق السلوكات الخاصة والعمومية، وعقْلنة اتخاذ القرار العمومي، ومراقبة

السياسات الاقتصادية. ويحلّل في ضوء هذه المقاربة التي تنطلق من مفهوم الحوْكمة أو الحكامة كما يسميها المحاور منهجية تناول الفساد عبر المحاور التالية:

١ ـ مراقبة النفقات العمومية على المستويين الاقتصادي والاجتماعي، ومدى شفافيتها الوصول إلى المعلومات عنها، والمراقبة الإدارية لسيرورة النفقات العمومية، لتحقيق هدف التحسيس بالمسؤولية، وعقْلنة آليات تدبير المؤسسات، وأدوات الحوْكمة الاقتصادية، مراقبة مجلس الحسابات الذي تتسم تقاريره بالسرية، المراقبة البرلمانية السياسية على تنفيذ القوانين المالية، والمراقبة بواسطة المجتمع المدني.

٢ ـ الإنصاف الضريبي من ناحية تحليل الضغط الضريبي وتبسيط النظام الضريبي، ومرونته وتفاعليته، وقواعد الطعن فيه، والعلاقة بين الدولة والجماعات المحلية والجهوية.

٣ ـ الشفافية في عقد الصفقات العمومية، لقياس درجة شفافية تلك القواعد وممارسات أصحاب القرار عند عقد تلك الصفقات، وتطور الإطار التشريعي، وتطور سلوك الراشين وتكيفه مع القوانين الجديدة.

٤ ـ مؤشرات التطور عبر إنشاء جهازٍ مفتوح للاستشارة، والتشاور في وضع التشريعات القانونية، وخلق محيطٍ ملائم لتطبيقٍ القانون، وحماية المستهلك، أما مؤشّرات التراجع فتقاس من خلال الإعمال التدريجي للقانون، وحدود المنافسة ونواقصها الذاتية.

٥ ـ التنظيم التمثيلي المهني والنقابي، وتنظيم أرباب العمل، والنقابات.

٦ ـ المفاوضة الجماعية التي عرفتها الساحة الاجتماعية خارج الإطار القانوني المقنّن، والتي أخذت تكتسب أشكالاً غير تقليديةٍ. وتمثل إجبارية التفاوض الجماعي تطوراً حاسماً في مأسَسة العلاقات المهنية.

٧ ـ المسؤولية الاجتماعية للمقاوَلة من خلال توفر الأخلاقيات والإنصاف، مع أن أغلب المقاولات مازال يسوّغ اللامسؤولية الاجتماعية بالإكراهات الاقتصادية.

يحلل **عبد الحميد براهيمي** حالة الجزائر من خلال تحديد عدة مراحل لتطور الفساد في الجزائر، هي الانطلاق والاتساع والنهب وصولاً إلى طرح الباحث للتغيير.

أولاً: انطلاق ظاهرة الفساد بنوعيْه: الفساد الصغير الذي انتشر بشكلٍ واضح ليغدو ظاهرةً اجتماعيةً روتينيةً، في حين بدأ الفساد الكبير مع عملية التصنيع الهائلة

في الميدان التكنولوجي عبر مشاريع «المفتاح في اليد» و«المنتَجات في اليد» التي كانت نوعاً من التجارة وليس من نوع نقل التكنولوجيا، مثل مجمعي سكيكدة وأرزيو للغاز المميّع، ومجمع أرزيو للأسمدة المشبعة بالآزوت، ومركّب عنّابة للأسمدة المشبعة بالفوسفات، ومركّب أرزيو للميثانول والرزين الاصطناعي، ومركّب سكيكدة للمواد البلاستيكية، ومركّب الأصنام للبلاستيك. كما تجلى من خلال التعاون التقَني الذي وجّهته «عناصر خفيّة»، وهو ما أدى إلى عمليةٍ تراكميةٍ غير مبرّرةٍ للنفقات، وزاد من النزيف المالي الجزائري، ومن خلال العلاقات التجارية المرتبطة بالقطاع الصناعي، وأزمة التسيير الحكومي للشركات الصناعية، وسوء تنظيمها وتكاليفها الباهظة وإسرافها وفسادها، وإدارة الاستثمارات. وتلخّصت النتائج في تحول القطاع العام إلى عبءٍ ماليٍ ثقيلٍ على الدولة، تسبب به الفساد وسوء التسيير وازدياد الاعتماد على الخارج.

ثانياً: اتساع دائرة الفساد مع نمو الاستثمارات والواردات (١٩٧٩ ـ ١٩٩٠) حيث لم تتمكن الإصلاحات الاقتصادية التي بدأت منذ العام ١٩٨٠ من الحدّ منه بل زاد واتسع في مختلف القطاعات.

ثالثاً: من الفساد إلى النهب في حقبة التسعينيات(١٩٩١ ـ ٢٠٠٢)، حيث أدت هيمنة عددٍ من المسؤولين، ومحاولة تطبيق الليبيرالية المتوحشة، إلى اتساع عملية الفساد، وتمركز الثروة في أيدٍ قليلةٍ، وإفقار غالبية الشعب الجزائري، وتحول خمسة عشر مليون جزائري إلى مستوى ماتحت الفقر. وبلغ الفساد في هذه المرحلة مرتبة النهب العلَني للثروات النفطية، ولاسيما في مجالات: حجز الثروات النفطية التي فتحت على مصراعيها أمام عملية الخوْصصة، والإنفاق العسكري، والاستيراد على حساب الإنتاج الوطني، وتحويل رؤوس الأموال والاحتكار التجاري الذي يُعدّ منبعاً للإثراء الكبير والسريع والطفيلي يتم فيه التغطية على تدفق الموارد المالية الحقيقية.

يخلص الباحث إلى ضرورة التغيير لمواجهة تحديات الحاضر والمستقبل، وضرورة الرجوع إلى المسار الديمقراطي، وإعادة بناء الثقة، وإعطاء المسؤولية للمواطنين في التطبيق الفعلي للامركزية، وتطوير المجهود والعمل في إطار الكرامة، ووضع نسقٍ متكاملٍ للمجازاة الإيجابية والسلبية، وتحريك المواطنين وحفْزهم في إطارٍ ديمقراطي، يتم فيه إعادة الاعتبار للقيم الإسلامية والوطنية، وتنمية شروط الوحدة وعدم التشرذم، والاجتماع حول برنامجٍ وطني، وتحقيق الإصلاحات الجبائية والإدارية والتنظيمية، ووضع استراتيجيةٍ للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

سادساً: ماالعمل؟ مقترَح بتشكيل» المنظمة العربية لمكافحة الفساد«

تحولت جلسة ما العمل؟ في نهاية الندوة إلى مناقشةٍ لمقترَح تقدّم به الدكتور خير الدين حسيب في ضوء تطرق البحوث والمناقشات إلى ضرورةٍ وضع آلياتٍ وبرامج لمواجهة الفساد في الوطن العربي، بمناقشة تشكيل إطارٍ مؤسّسي مدنيٍ يندرج في تشكيلات المجتمع المدني العربي تحت اسم المنظمة العربية لمكافحة الفساد. وقد وافقت هيئة الندوة على هذا المقترَح حيث تمّ تشكيل لجنةٍ مصغّرةٍ مؤلفةٍ من كلٍ من داود خير الله وعزمي الشعيبي وطاهر كنعان وادوار الدحداح(*) وصباح ياسين توصلت إلى صياغة مسودة قرار تشكيل المنظمة، التي خضعت بكل مافيها إلى مناقشاتٍ إيجابيةٍ مستفيضةٍ ومتعددة الآراء، تنطلق من ضرورة تشكيلها، وتوفير مقومات انطلاقها وديمومتها واستقلاليتها.

اقتصر جدول أعمال الجلسة رسمياً على مناقشة أهداف المنظمة، التي أجمع عليها كافة المتداخلين، غير أن المناقشات تخطّت ذلك واتسعت لتشمل ما يتعلق باسمها وطبيعتها ووظيفتها وأدواتها وأساليب عملها ونوعية علاقاتها بالمؤسسات المماثلة العربية والدولية وإجراءات تأسيسها. وفي حين رأى البعض تخفيف الشحنة «الكفاحية» في اسمها بحكم أنها منظمة ضغطٍ وليست هيئة محاسبةٍ، فإن معظم المتداخلين لم يُبدوا تحفظاً على الاسم، وفسر البعض ذلك بأن هذا الاسم ضروريٌ لتوضيح طبيعة المنظمة ووظيفتها من دون أي لبسٍ. وأجمع كل المتداخلين على ضرورة أن يتسم مجلس أمناء المنظمة المقتَرحة بالمصداقية والقوة النوعية والمناقبية، وأن تشمل عضويته مختلف الأقطار العربية، كما تم الإجماع على ضرورة الاستفادة من تجربة تأسيس المنظمات المماثلة ومن خبرتها وأساليب عملها، وضرورة أن يصدر عنها تقريرٌ سنويٌ بحالة الفساد بعد التوثق منها، وعقد ورشات عملٍ، وإصدار منشوراتٍ للتوعية بمخاطر الفساد والتحشد ضده، ووضع مؤشراتٍ لدراسة حالة الفساد وتحديدها وحصرها على غرار آلية منظمة الشفافية الدولية، وتعزيز الرغبات في بعض الاتجاهات الإصلاحية في دوائر صنع القرار العربية لتطويرها مؤسسياً.

رأى البعض إمكانية تحويل المنظمة إلى شبكةٍ تتمثل فيها منظمات الشفافية والمساءلة المماثلة بأهدافها لأهداف المنظمة، وإمكانية دعمها لتشكيل منظماتٍ وهيئاتٍ وطنيةٍ في البلدان العربية تعمل في ضوء أهدافها. واتفق المتدخلون بعد المناقشات على أن يتم التحضير الدقيق والمدروس لعقد المؤتمر التأسيسي لهذه المنظمة،

(*) بصفته الشخصية وليس الاستشارية الحكومية.

ووضع نظام داخلي ونظام أساسي لها، والبت بمختلف المقتَرحات الشفوية والخطيّة المقدّمة من المشاركين في الندوة، وتشكيل مجلس أمناءٍ لها، لتعمل بشفافيةٍ تامةٍ كمنظمةٍ مدنيةٍ مستقلةٍ من منظمات المجتمع المدني العربي وفق نظاميْها الداخلي والأساسي بعد إقرارهما، وأن يتم العمل على إشهارها قانونياً كمنظمةٍ دوليةٍ غير حكوميةٍ لتجنيبها نزوات «الانتقام» منها، وأن يكون مقرها ببيروت ومقرها الاحتياطي بلندن لحمايتها قانونياً والحفاظ على ودائعها بوصفها تقوم على تمويل نفسها ذاتياً من خلال نظام الوقفية.

في الختام أشار الدكتور خير الدين حسيب المدير العام لمركز دراسات الوحدة العربية إلى أن المركز يحترم رغبة المنتَدين، ويعمل في إطار أهدافه بطريقة البحث العلمي على تعضيدها ولكن بوصفه مركزاً لا يتخذ أي مواقف سياسيةٍ مباشرةٍ، ولايساهم في النشاط السياسي، ولا يرتبط بأي حكومةٍ ولا يدخل في محاور أو تحالفاتٍ، وبالتالي فإن هذه المنظمة المقتَرحة مستقلةٌ تمام الاستقلال عنه من الناحية المؤسّسية(*).

(*) تجد مسودة أهداف هذه المنظمة منشورةً في بداية القسم السادس: «ما العمل؟» ص ٩٣١ من هذا الكتاب.

مقدمـــة

يضم هذا الكتاب بين دفّتيه كامل أعمال ندوة «الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية» التي أقامها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية في فندق «البريستول» ببيروت، خلال الفترة الواقعة بين ٢٠ ـ ٢٣ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤. والذي كان تعاوناً فعّالاً وإيجابياً مع المعهد السويدي تمّ فيه بشكلٍ تام احترام تقاليد المركز الصارمة في «**الخبز مع الكرامة**» في استقلاليته المطلقة، ووضع مخطّط الندوة، وتحديد الباحثين والمعقّبين والمشاركين المراقبين، ومراعاته التعددية في إطار الفضاء العام لأهدافه. وهو ما يميّز الأسلوب الذاتي الراقي لعمل المعهد الذي كوّن علاقةً وطيدةً مع المركز على أساس هذه القاعدة، كان من ثمراتها تولي المركز ترجمة وتحرير تقرير **سيبري** السويدي المهم المعني بقضايا السلام.

يشتمل هذا الكتاب على غرار كتب المركز التي تضم أعمال الندوات التي يقيمها على كافة البحوث وعددها خمسة وعشرون بحثاً، وكامل التعقيبات وعددها أربعة عشرون تعقيباً، و المناقشات التي تمت، بما في ذلك مجريات جلسة : ما العمل؟ التي تم فيها بلورة اقتراح تشكيل : المنظمة العربية لمكافحة الفساد. وهي بلورة تتسق اتساقاً تاماً مع دعم المركز بحثياً وبشكلٍ مستقلٍ عن أي تحالفٍ سياسي حكومي أو غير حكومي لتعزيز قدرات مؤسسات المجتمع المدني العربي، والتي كان المركز سبّاقاً إليها منذ مطالع الثمانينيات حين وضع قضايا الديمقراطية والمجتمع المدني في مقدمة أجندة البحث السياسي والاجتماعي وأولوياته التنموية السياسية من منطلق أن غاية هذا البحث في منهجيات علم السياسة هو الحرية.

تشكل محتويات الكتاب أول محاولةٍ بحثيةٍ عربيةٍ من نوعها، من ناحية الشمول والتكامل والتعدد الاختصاصي، وتعدد المنظورات والرؤى والخبرات، والتفاعلية، وبحث أكبر عددٍ ممكنٍ من حالات الفساد القطرية وصل إلى عشر حالاتٍ، في ضوء

منهجيات العلوم الاجتماعية والسياسية في دراسة استفحال مشكلة الفساد في البلدان العربية، والتي وصل استفحالها إلى درجةٍ مريعةٍ لم يعد بإمكان حتى الحكومات العربية التستر عليها وتمويهها، بقدر ما أخذت الدعوات في مؤسسات المجتمع المدني العربي تتعالى في فضح الظاهرة ومحاولة الضغط للحدّ من آثارها المدمرة في نسق القِيم والتنمية والتطور المؤسّسي السياسي الرشيد، وبروز ظاهرة ما بات يُعرف بمصطلحات العلوم الاجتماعية والسياسية بـ «اقتناص الدولة» أو «أسرها»، والذي احتمل وما يزال يحتمل السير بها إلى مصاف «الدولة الفاشلة»، أو أبقاها في مستوى «الدولة الرخوة» وذلك من قِبل أقلياتٍ فاسدةٍ تحتكر السلطة والثروة ومصادر القوة، وتعطّل تداول السلطة، وتحتجز الحريات والحقوق الأساسية للمواطن بشكلٍ «غليظٍ» يختلف على مستوى الدرجة وليس على مستوى النوع، وتعيق دمقْرطةً وعقْلنة وإصلاح النظم السياسية العربية، وتتميز على مستوى الفساد الكبير بالتداخل الشبَكي ما بين المستوييْن السياسي والاقتصادي في مرحلة تطبيق البلدان العربية بدرجاتٍ متفاوتة السرعة لبرامج الإصلاح الهيكلي تحت وطأة عملية العوْلمة الجارية، ومؤسساتها وفي مقدمتها منظمة التجارة العالمية، واستخدامها قناةً توزيعيةً مشوهّةً ومدمّرةً في توزيع الثروة هي تعميم الفساد.

لقد غدا الوعي بمكافحة ظاهرة الفساد عالمياً، ويتجلى هذا الوعي في مبادرة منظمة الأمم المتحدة، ومنظمة الدول الأمريكية، ومنظمة الاتحاد الأفريقي، ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، ومعاهدات القانون المدني والجنائي لمجلس أوروبا وغيرها، لوضع معاهداتٍ يتم السعي إلى تطبيقها دولياً وإقليمياً، بما ينطوي عليه كل ذلك من إعادة بناءٍ جديدةٍ جاريةٍ لنظام العلاقات الدولية برمته، والذي من نافل القول إن لعبته تشتمل على خاسرين ورابحين، ومسيطرين وضحايا. فضلاً عن بروز دور المنظمة العالمية للشفافية التي بدأت من فكرةٍ أثارت في البداية نوعاً من اليأس بجدواها ثم تحولت إلى منظمةٍ مؤثرةٍ عالمياً تجد سنداً قوياً من المجتمع المدني العالمي، وكان هذا التحول يعود في جزءٍ أساسي منه إلى دور حركة المجتمع المدني العالمية المتعددة الاتجاهات والتيارات في دفع هذه الفكرة وتغذية تحويلها إلى منظمةٍ فاعلةٍ. وفي بحوث الكتاب تحليلٌ وافٍ مهم لذلك. ومن حسن حظ هذه الندوة أنها قد ضمت باحثين دوليين كباراً كانوا شهوداً مباشرين من مواقع مسؤولياتهم على تشكل المنظمة العالمية للشفافية، ونقلوا إلى الندوة خبرتهم في هذا المجال، ولاسيما في بحوثهم وتعقيباتهم ومناقشاتهم ومشاركتهم في جلسة: ما العمل؟

يشكل الوعي العربي بذلك جزءاً من هذا الوعي العالمي المتنامي بقوةٍ ملموسةٍ، غير أنه من نوع الوعي الشديد القساوة والإيلام الذي يصل إلى درجة الوعي بما

يمكن تسميته بـ «استبداد الفساد»، بالنظر إلى بقاء النظام الإقليمي العربي ممثلاً بجامعة الدول العربية حتى الآن خارج هذا الوعي من الناحية المؤسسية التعاهدية، والذي تُضاف مشكلاته إلى جملة مشكلات هذا النظام، على مستوى كل وحدةٍ من وحداته. غير أنه وعلى الرغم من ذلك فإن الاعتراف باستفحال مشكلة الفساد بوصفها مشكلةً هيكليةً تترك آثارها في كل شيءٍ، وليس مجرد مشكلة انحرافٍ أخلاقي فردي ينحصر في الرشوة بمعناها البسيط المباشر في ميدان المعامَلات اليومية البيروقراطية على الرغم من خطورتها، قد وصل في الوطن العربي إلى درجةٍ لم يعد بإمكان أحدٍ بما في ذلك الحكومات أن ينكر أن حالة الفساد في البلدان العربية وفق مؤشّرات الفساد القابلة للتطوير دائماً تُعتبر من الأعلى في العالم بقدر ماتُعتبر معدّلات النمو فيها من أدنى معدّلات النمو فيما يُعرف بالدول النامية، بحيث أن حصّة الفرد من الناتج المحلي في العام ١٩٨٠ على الرغم من كل الملاحظات التي يمكن توجيهها لهذا المؤشّر هو أعلى منه في العام ٢٠٠٠. ودور الفساد الشبَكي الكبير في ارتفاع المديونية بما لايتناسب مع مستوى الخدَمات التي تقدمها سلطات الدولة العربية كمياً ونوعياً إلى " رعاياها " الذين تسهم ثقافة الفساد ووظيفته التوزيعية المشوهة والمدمّرة بتأخير إنضاج وعي المواطَنة الوطنية والقومية التكاملية لديهم. وعلى الرغم من أن النظم الديمقراطية لاتخلو من استفحال الفساد وتوزيعه، وبعضها يعاني من فسادٍ مستشرٍ، فإن حصيلة الخبرة هي: **ديمقراطية أكثر، فسادٌ أقل.**

تحاول بحوث الندوة/ الكتاب وتعقيباتها ومناقشاتها عبر ستة أقسامٍ رئيسةٍ، مقاربة كلٍ من مفهوم الفساد ومفهوم الحكم الصالح على مختلف المستويات بشكلٍ نقدي. من هنا تشتمل على البحث المفاهيمي والتاريخي لكلٍ من المفهومين، ولاسيما على صعيد تحديد مؤشّرات الفساد ومعاييره بنوعيْه الأساسيين: الفساد الصغير والفساد الشبَكي الكبير الذي يتيح الحديث عما يمكن تسميته بنوعٍ من استعارة لغة المنوّر العربي والمكافح عبد الرحمن الكواكبي بـ «طبائع استبداد الفساد»، وبما يمكّن الفعاليات البحثية والجمعياتية المدنية الضغْطية والدفاعية من استثمارها في وضع مؤشرات الفساد في الوطن العربي ككلٍ، وفي كل بلدٍ عربيٍ على حدةٍ.

وتحاول الندوة/ الكتاب ذلك من خلال البحث في عوامل الفساد وآثاره المدمرة في النمو الاقتصادي والتنمية، وفي البنية الاجتماعية ونسق القِيم، وفي المجال السياسي سواء أكان على مستوى الحكومات أم على مستوى الفضاء العمومي للمجتمع المدني، وفي الثقافة والإعلام وصناعة الرأي العام، وفي الجيش. كما تشتمل على دراسة الأبعاد المحلية والدولية لظاهرة الفساد وآليات ضبطها، بوصفها ظاهرةً عربيةً وظاهرةً عالميةً مع تعوْلم الجريمة المنظّمة وعملها عبر الحدود، وتشكيل

الإنسان ضحيتها الأساسية والمبَاشرة. بقدر ما تبحث في آليات مكافحة الفساد من خلال الديمقراطية والتمكين للحكم الصالح، ودور دمقْرطة مؤسسات الدولة العربية وعقْلنتها وفق مبادئ الشفافية والمساءلة والمشاركة الديمقراطية المؤسّسية وحكم القانون، وما تنطوي عليه مبادئ الحكم الصالح، ودور المؤسّسات الدولية ومنظمات الشفافية في مكافحة الفساد وتطويقه. ويقدم الكتاب دراسة عشر حالات فسادٍ عربيةٍ (دولة الإمارات العربية المتحدة، والمملكة العربية السعودية، والكويت، والأردن، وفلسطين، ومصر، والعراق ولبنان، والجزائر، والمغرب) تمّ اختيارها بعنايةٍ في حين أن عدم بحث غيرها يعود إلى مسائل عمليةٍ إمكانيةٍ صرفٍ وليس إلى أي شيءٍ آخر، وفي كل الأحوال تغطي تلك الحالات حوالي سبعين بالمائة من الجغرافيا السكانية العربية.

ويشتمل الكتاب في قسمه الأخير على ملخصٍ وافٍ لمناقشات مقترَح تشكيل: المنظمة العربية لمكافحة الفساد، في جلسة: ماالعمل؟ والتي صدَرت الدعوة إلى تشكيلها عن المنتَدين أنفسهم. وبلور هذا الاقتراح الآليات والإجراءات والمنطلقات وأساليب العمل التي تم اقتراحها من خلال البحوث أو التعقيبات والمناقشات، أو المداولات على هامش الندوة بوصفها ندوةً تفاعليةً تواصليةً أتاحت فضاءً خصباً لتبادل الأفكار والخبرات حول سبل مكافحة الفساد، وضرورة تفعيل الجهد الضاغط لفرضه في أجندة مؤسسات المجتمع المدني الوطنية والعربية، وفي جدول أعمال الحكومات العربية بشكلٍ مؤسسيٍ على أساس حكم الحق والقانون.

يتوجه هذا الكتاب إلى الباحثين والمختصين الذين يجدون فيه ثروةً وصفيةً وتحليليةً لمؤشرات الفساد، ودراسة أبعاده وآثاره وحالاته بشكلٍ علمي نقدي، يمكّنهم بالفعل من الاسترشاد والاستئناس به في وضع مؤشراتٍ عربيةٍ للقياس، وإلى كل من يهمه الإصلاح أو تسريعه أو تفعيله أو العمل من أجل الخير العام في دوائر صنع القرار العربية، كما يمكن للناشطين في فضاء المجتمع المدني ضد الفساد جمعياتياً ومؤسسياً أو نقابياً وسياسياً وحزبياً، وكذلك للبرلمانيين أن يجدوا فيه ميسّراً علمياً منهجياً نقدياً ومحرّضاً لإنضاج وعي نظري وعملي إجرائي منهجي أشمل بإدراك مخاطر استفحال ظاهرة الفساد و الحَدّ منها، بما في ذلك إمكانية تشبيك جهودهم على المستويات الوطنية والإقليمية العربية أو على المستوى القومي للمجتمع المدني العربي ككل، في إطار مشروع ممكنٍ للنهوض الحضاري العربي الذي تشكل الديمقراطية أحد أهم عناصره التكوينية الجوهرية المتمثلة بالتكامل الوحدوي العربي، والديمقراطية، والعدالة الاجتماعية، والتنمية المستقلة، والاستقلال الوطني والقومي، والتجدد الحضاري. وهو مايدعمه المركز من موقعٍ مستقلٍ عن أي تحالفٍ

سياسي، معزّزاً في الوقت ذاته على مستوى التمكين الفكري من دون أي مصادرةٍ أطروحة التغيير السلمي الديمقراطي بما في ذلك أشكاله التراكمية، وتقدمه في اكتساب المواقع وليس بحرب الحسم المغامرة، وذلك بالوسائل السياسية البحتة بوصفها البديل عن كوارث التجارب الانقلابية العسكرية والتغييرية العنيفة. وفي ذلك كله فإن أهمية هذا الكتاب ليس فيما أجاب عنه بل فيما يثيره من أسئلةٍ وحوافز ومبادرات وحركة جدلٍ واختلافٍ حواري في الآراء تعطي الفعالية البحثية جدواها ومعناها الأخلاقي والعلمي، وفي تزويد الاتجاهات الإصلاحية المختلفة بصرف النظر عن موقعها برؤيةٍ نظريةٍ وإجرائيةٍ ممكنةٍ للحدّ من الفساد إن لم يكن ممكناً القضاء عليه نهائياً، وهو ما يصب في هدف الديمقراطية. وفي ذلك يواصل المركز جهوده في خدمة الاستنهاض العربي، بوصفه مركزاً علمياً صرفاً لكنه يحمل وفق طبيعته هذه رسالة ذلك النهوض، التي لا مستقبل لأمتنا من دونها.

مركز دراسات الوحدة العربية

كلمة الافتتــاح الأولــى

سليم الحص(*)

علمتنا التجارب المُرّة في لبنان درساً لا ننساه: إذا واجه الإنسان مشكلةً وقضيةً، غلبت المشكلة في نفسه على القضية. لا تسلْ أماً تبحث عن قوتٍ لطفلها كيف تحرر القدس. فسيكون الجواب حتماً: هاتِ حليباً لطفلي. إن الإنسان العربي يواجه منذ النصف الأول من القرن العشرين جملة قضايا: منها قضايا الحرية والديمقراطية وحقوق الإنسان في أرضه ووطنه، ومنها قضية التنمية على المستويات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ومنها قضية الوحدة بين شعوب الأمة الواحدة. وكانت فلسطين ولا تزال هي قضيته المركزية. لكن الإنسان العربي يواجه أيضاً جملة مشكلاتٍ شغلته إلى حدٍ ما، وإن بدرجاتٍ متفاوتةٍ في مراحل مختلفةٍ، عن قضاياه. منها مشكلات الفقر والجهل والتفاوت الفادح في الدخل وفي النمو داخل القطر العربي الواحد، وكلها من تجليات التخلف الحضاري الذي تراكم عبر قرونٍ من الاحتلال والاستعمار.

حلّت نكبة فلسطين في العام ١٩٤٨ وكان من جرائها تعميق مشكلات الأمة إذ أطلقت موجةً عارمةً من النزوح البشري، وبذرت في المجتمعات العربية أسباب الثورة والاضطراب، فكان مسلسلٌ من الانقلابات المتعاقبة في شتى أقطار الوطن العربي، رافقته اكتشافاتٌ هائلةٌ في مصادر الطاقة في شتى الأرجاء العربية، الأمر الذي جعل الأمة هدفاً متجدداً للاستعمار ولو من نوعٍ جديدٍ.

لقد تمخّض هذا الواقع المعقد عن انقلاباتٍ عسكريةٍ، وساد الحكم العسكري في غير قطرٍ عربيٍ، وتعرضت أنظمةٌ إلى الاهتزاز، ودولٌ إلى حروبٍ مدمرةٍ، فعمدت

(*) رئيس الوزراء اللبناني سابقاً.

إلى أساليب القمع والتضييق على الحريات، وتبديد الموارد والإمكانيات على تطوير وسائل الدفاع عن الذات. حربٌ في السويس، وفتنةٌ في لبنان، وحربٌ في اليمن، ونكسة العام ١٩٧٣، وحرب التحرير الجزائرية، والأزمة الوطنية الدامية المتمادية في لبنان، وحرب العراق وإيران، واضطراباتٌ في شتى أرجاء الوطن العربي، وأخيراً حرب الدولة العظمى أمريكا على العراق بناءً على ذرائع سرعان ما ثبت بطلانها كلياً.

هذا المسلسل من الأحداث الجسام صرف الأنظار والاهتمامات عن ضرورات التصدي لآفات المجتمع في كلّ مكانٍ من الوطن العربي، بما فيها الفقر والبطالة والفوارق الاجتماعية الواسعة، وهذه الآفات ما ضربت مجتمعاً، حتى في العالم الأكثر تقدماً، إلا وخلفت فيه تفاقماً خطيراً في مظاهر العقم والفساد والجريمة على أشكالها. هكذا انتقل الإنسان العربي بمشكلاته عن قضاياه، فازدادت القضايا تفاقماً والمشكلات استعصاءً، وفي مقدمها مشكلات الحكم. فكان ذلك على حساب حرية الرأي وحق المشاركة في الحكم وصوت المعارضة البنّاءة، بل وعلى حساب وجود أي وجهٍ من أوجه المساءلة والمحاسبة في غير قطرٍ عربي. فدفع المواطن العربي الثمن من رفاهه واستقراره وسعادته. وأضحت الديمقراطيةُ القضية بما هي نظامٌ يقوم على المشاركة الشعبية في الحكم، وعلى قواعد المساءلة والمحاسبة بما يحفظ مقوّمات الاستقرار والتطور المنتظَم في المجتمع وفعالياته.

في ظل هزال آليات المساءلة والمحاسبة في بعض الأقطار العربية، وغيابها الكلي أو شبه الكلي في بعضها الآخر، استشرت آفة الفساد في الدولة والمجتمع في شتى أرجاء الوطن العربي. والأدهى أن هذه الظاهرة المدمرة، قد تجذرت وتفاقمت في غياب المعالجة حتى أضحت، والعياذ بالله، أشبه بنمط حياةٍ في بعض مجتمعاتنا العربية. فجاز الحديث عن ثقافة الفساد، إذ بات الفساد يتحكم بسلوك الناس والعلاقات بينهم، وكذلك الحديث عن مجتمع الفساد، إذ أخذ يتغلغل في بنية المجتمع ونسيجه.

تحدثت يوماً عن الفساد في لبنان فقلت: عندما يغدو لكل شيءٍ ثمنٌ يُقاس بالليرات والدولارات، وعندما يغدو للقيام بواجبٍ وظيفي ثمنٌ، ولإجراء معاملةٍ مع إدارات الدولة ثمنٌ، ولتصريف أعمال الحكم ثمنٌ، ولتلزيم المشاريع العامة ثمنٌ، وللنفوس في الانتخابات النيابية ثمنٌ، وللكلمة في وسائل الإعلام ثمنٌ، وللتشريع عند مفاصل معينةٍ ثمنٌ، ولحكم القضاء في بعض الحالات ثمنٌ، وعندما يغدو لكل شيءٍ ثمنٌ، فإننا نخشى أن يكون الفساد قد أضحى في حياتنا العامة من صلب ثقافة المجتمع، و أن يكون المجتمع في تلك الحال قد ابتُلي بما نسميه ثقافة الفساد.

لم نكن نغالي عندما قلنا إن المال السياسي فاسدٌ ومفسِدٌ لمجرد أنه مسخّرٌ لأغراضٍ سياسيةٍ. فعندما أخذ المال يُسكَب في إدارة شؤون الحياة العامة وشجونها في بلدنا، أضحى المال معياراً للنجاح، ومعياراً للإنجاز، ومعياراً للوجاهة والسطوة. بل وأضحى المال الوسيلة لإحقاق الحق أو بلوغ مأربٍ أو الفوز بمنصبٍ، ولم يعد للشعور بالواجب مكانٌ، ولا للمسؤولية العامة اعتبارٌ، ولا للضمير الوظيفي أو المهني دورٌ، ولا للالتزام الوطني وزنٌ.

إن ثقافة الواسطة هي من صلب ثقافة الفساد. فالمرء في لبنان لا يصل في أكثر الحالات بكفاءته أو جدارته أو مزاياه، بل بواسطة أهل الحلّ والربط، أصحاب السطوة والنفوذ اللذين يقبضون على أزِمّة السلطة. وحتى المسؤول عن إدارةٍ معينةٍ، حتى الأستاذ في المدرسة أو الجامعة، حتى الطبيب في المؤسسة الصحية، حتى صاحب الاختصاص في لجنةٍ تقنيةٍ، فإنه لا يصل إلى موقعه في غالب الأحيان إلا بواسطةٍ. وكذلك صاحب الحق لا يضمن حقه المشروع إلا بالواسطة. وغالباً ما تقترن الواسطة بثمنٍ. والثمن قد يكون مالياً أو سياسياً، تدخل في حسابه اعتباراتٌ عشائريةٌ أو مذهبيةٌ أو طائفيةٌ أو مصلحيةٌ.

عندما يبلغ الفساد هذا المبلغ من التفاقم تتعطل إلى حدٍ بعيدٍ آليات الرقابة في الدولة، ويخبو وازع المساءلة والمحاسبة. فالناخب في لبنان لا يحاسب النائب بل يعاود انتخابه بصرف النظر عن أدائه أو سمعته، والنائب لا يحجب الثقة عن حكومةٍ، فهو ينتقدها بأقذع العبارات ثم يصوّت لها ولمشاريعها، والحكومة لا تحاسب الإدارة مع علمها بالفساد المستشري في أوصالها وهي أصلاً غير بريئةٍ من استشرائه، ويد القضاء لا تطال المسؤولين في الدولة مهما قيل أو عُرف أو شاع عنهم. حتى هيئات الرقابة الإدارية، بما فيها مجلس الخدمة المدنية وهيئة التفتيش المركزي وديوان المحاسبة والمجلس التأديبي العام، كلها شبه معطلةٍ، إما بفعل الفساد الغامر الذي تجاوز في أبعاده قدرتها على الإحاطة أو المعالجة أو الضبط، أو لأن الدم الفاسد أخذ يدب في عروق بعضها. أما قانون الإثراء غير المشروع فكأنه لم يكن.

عندما يغدو الفساد من صلب ثقافة المجتمع يصعب حتى لا نقول يستحيل علاجه. فالفساد لا يُنتج إصلاحاً بل ينتج مزيداً من الفساد. والفاسد لا يرى في فساده عيباً، بل ويرى في الإصلاح انتحاراً. من هنا القول إن الفساد يشكل طوقاً يحتاج إلى من يكسره بقوةٍ خارقةٍ. وإذا تُرك النظام على غاربه، أو على فساده، فقد لا يولّد القيادة السياسية الكفيلة بكسر الحلقة الجهنمية. فيستمر الفساد ويتفاقم إلى ما شاء الله.

لقد كان خطاب القسم الذي أطلقه الرئيس العماد إميل لحود عند تسلّمه رئاسة لبنان في العام ١٩٩٨ حرباً على الفساد والمفسدين، وصرخةً مدويةً في وجه الخارجين على القانون. ولكن الواقع كان أقوى من قوة الدفع التي أتاحها المشهد السياسي، فلم يتحقق شيء يُذكَر من مضمون الخطاب، وبقي شعار دولة القانون والمؤسسات شعاراً أجوفَ لا صدى له في واقع الحال. قال رئيس الحكومة بعد أزمةٍ عصفت بالحكم إن البلاد باتت أمام مرحلةٍ جديدةٍ عنوانها تطبيق القانون والدستور. وكأن عنوان المرحلة السابقة، لا بل عنوان السنين الطويلة المنصرمة، كان عدم تطبيق القانون والدستور، فماذا تغيّر حتى يُطبّق القانون والدستور في هذه المرحلة؟ بالطبع بقي الحال على حاله وبقي الفساد سيّد الموقف.

لقد تحدثت يوماً عن جمهورية الفساد فقلت: هناك من يزعم أن الديمقراطية لو وجِدت لما كان الفساد المستشري على كلِّ صعيدٍ في لبنان، وهناك من يزعم في المقابل أن الديمقراطية كانت ستسود لو لم يكن الفساد مستشرياً على كل صعيدٍ في لبنان. في كلٍ من المقولتين شيءٌ من الصواب. فهل يعني ذلك أن الوضع في لبنان أضحى أسير حلْقةٍ مفرغةٍ: لو كانت الديمقراطية لما كان الفساد. ولو لم يكن الفساد لكانت الديمقراطية؟

صحيحٌ أن الديمقراطية لو وجِدت لكانت المساءلة والمحاسبة محور الحياة السياسية في لبنان وبالتالي لما كان الفساد. فالديمقراطية تتلازم مع المساءلة والمحاسبة، ومن دونهما تبقى الديمقراطية مُفرغةً من معناها. في الديمقراطيات الفاعلة الناخِب يُحاسِب النائب يوم الانتخاب. والنائب يحاسِب الحُكم على الدوام داخل البرلمان وأمام الرأي العام مُباشرةً ومن خلال وسائل الإعلام. والحكومة تحاسِب الإدارة عبر هيئات الرقابة المالية والإدارية. والقضاء يحاسب الجميع عند الإخلال بالقوانين المرعية الإجراء، ويلتزم جانب الحق العام عند الإخلال بالمصلحة العامة، وينصُر المظلوم على الظالم مهما بلغ شأوه في هيكلية السلطة أو بنية المجتمع. أما في غياب الديمقراطية فلا محاسبة ولا من يحاسبون. والحاكم المطلق هو الخصم والحكَم وهو جائرٌ ظالمٌ. أما ظاهرة المستبد العادل فهي من الظواهر النادرة في التاريخ. وأحياناً ما كان المستبد العادل في تاريخ الأمم يلتزم جانب العدل ورَعاً ويستلهم الاستقامة في سلوكه من مخافة يوم الحساب الرباني في الآخرة. كان هذا، مثلاً، شأن الخلفاء الراشدين في صدر الإسلام. في هذه الحالة حلّت المحاسبة الإلهية محل المحاسبة الديمقراطية في مفهومها العصري. ونادراً ما تكررت ظاهرة عمر بن عبد العزيز في العصر الأموي.

صحيحٌ أيضاً أن الفساد من العوامل التي تحول دون إقامة الديمقراطية. فإذا ما

استشرى الفساد في الطبقة السياسية وفي الطغمة الحاكمة وفي الإدارة العامة وفي القضاء. فمن الذي سيطالب بالديمقراطية التي تقوم على المساءلة والمحاسبة؟ ومن الذي سيبادر إلى تطوير النظام في هذا الاتجاه؟ إنك لا تستطيع أن تطلب من الفاسد أن ينتحر من خلال السعي إلى تطوير آليات المساءلة والمحاسبة في النظام فيكون أول ضحاياها. هذا يعني في نهاية التحليل أن الفاسد ينزع إلى تأبيد حال الفساد.

ما المخرَج من هذه الحلقة الجهنمية في مقولة: لو كانت الديمقراطية لما كان الفساد، ولو لم يكن الفساد لكانت الديمقراطية؟ كيف الفكاك من هذا الطوق الخانق؟ لقد سجّل التاريخ محاولاتٍ للخروج من مثل هذه المآزق من خلال الثورات والانقلابات وحركات العصيان. كان هذا شأن الثورة الفرنسية، والثورة البولشفية في روسيا، وثورة جمال عبد الناصر في مصر، ومسلسل الانقلابات العسكرية في سوريا والعراق، وثورة الخميني في إيران، وحركة التمرد والتحرر التي قادها المهاتما غاندي، وغيرها كثيرٌ من الأحداث المفصلية التي حفل بها التاريخ الحديث في شتى أصقاع المعمورة. ويندرج في هذا السياق، ولكن على مستوى من السمو والجلال، ثورة المسيحية وثورة الإسلام. فكلاهما حركةٌ إصلاحيةٌ شاملةٌ شكلت منعطفاً في تاريخ الأمم شرقاً وغرباً.

تحدثت يوماً عن آفاق التغيير في الوطن العربي فقلت: في الوطن العربي ممالك وإماراتٌ وجمهورياتٌ ولكنها جميعاً، باستثناء لبنان، تتميز بسمات النظام الملكي شبه المطلق، حيث الحاكم قابعٌ على كرسي الحكم إلى ما شاء الله، لا تزحزحه عنها إلا المنيّة، وهو يقبض على أوسع السلطات والصلاحيات. فالحاكم شبه المطلق في الممالك هو الملك، كما في السعودية والأردن والبحرين والمغرب وعُمان، والحاكم شبه المطلق في الإمارات هو الأمير كما في الكويت وقطر والإمارات العربية، والحاكم شبه المطلق في الجمهوريات هو رئيس الجمهورية كما في مصر وسوريا وليبيا وتونس والجزائر واليمن والسودان والعراق قبل الاحتلال الأمريكي، أما في لبنان فليس من حاكمٍ مطلقٍ في كنف هيمنة الطائفية.

إن ولاية الملك والأمير دائمةٌ بحكم الواقع مدى الحياة، أما ولاية رئيس الجمهورية فمحددةٌ دستورياً بعددٍ معينٍ من السنين، ولكن الولاية الرئاسية في عدد من الجمهوريات تتجدد حتماً باعتماد نظام الاستفتاء بدلاً من نظام الانتخاب، فتكتسب هذه الولاية عملياً صفة الديمومة مدى الحياة. فبنهاية الولاية الرئاسية في عددٍ من الجمهوريات لا تجري انتخاباتٌ، بمعنى الاختيار بين متنافسين على الرئاسة، بل يجري استفتاءٌ حيث يكون الرئيس الذي تكون قد انتهت ولايته المرشّح الوحيد

للرئاسة مجدداً. وما على الناخبين إلا التصويت بـ «نعم» أو بـ «لا»، لذلك المرشح الأوحد فتأتي «النعم» حكماً بأغلبيةٍ ساحقةٍ، كثيراً ما تجاوز التسعة والتسعين بالمئة.

لبنان وحده، من بين الجمهوريات العربية، يشهد انتخاباً في نهاية ولاية رئيس الجمهورية، بمعنى أن مجال التنافس بين مرشّحينْ اثنين أو أكثر يبقى متاحاً، ولكن الانتخاب يتم داخل مجلس النواب وليس على المستوى الشعبي، وعندما تقتصر الهيئة الناخبة على مجلس النواب كما في لبنان، فإن عملية الانتخاب تبقى إلى حدٍ ما عرضةً للتحكم أو السيطرة أو التأثير من أصحاب النفوذ أو السطوة داخلياً أو خارجياً. وقد شهد لبنان في تاريخه الحديث شذوذاً عن قاعدة الانتخاب إذ جرى تعديل الدستور من أجل تجديد ولاية الرئيس بشارة الخوري، وتمديد ولاية الرئيس الياس الهراوي، وأخيراً ولاية الرئيس إميل لحود.

إن النظام العربي السائد، باستثناء لبنان، هو النظام الملكي شبه المطلق ولو تحت تسمياتٍ متفاوتةٍ. هذا الواقع تلازم مع استقرارٍ حكومي في معظم الأقطار العربية، فديمومة الحاكم كثيراً ما تؤدي إلى ديمومة التركيبة الحكّومية، فلا تتبدل الحكومات إلا لماماً. وفي بعض الحالات بقيت بعض مناصب المسؤولية، كوزارة الخارجية، حكراً على أشخاصٍ معينين لمدٍ طويلةٍ جداً من الزمن. كيف يكون التغيير في ظل هذا الواقع، الذي يجبُ أن نسميه لاديمقراطياً.

الديمقراطية آلية التغيير في شتى أصقاع العالم. والديمقراطية تعني الاحتكام للشعب بموجب نظام محددٍ في تشكيل السلطة الحاكمة، كما تعني وضع الحكم باستمرارٍ في منصة المحّاسبة والمساءلة. فأين الوطن العربي من الديمقراطية حين يأتي تشكيل سلطة الحكم بقرارٍ سام من الملك أو الأمير أو رئيس الجمهورية، وحين تكاد المساءلة وبالتالي المحاسبة أن تكوّن مغيّبةً كلياً؟ يفرز التنافس الديمقراطي في البلدان الأكثر تقدماً في العالم بطبيعة الحال سجالاتٍ بين الأفكار والمبادئ والبرامج، الأمر الذي يجعل التغيير شأناً عادياً في تفاعل مختلف التيارات والقوى في الحياة السياسية. وتكاد هذه الظاهرة أن تكون غائبةً كلياً في المشهد العربي. فكيف يأتي التغيير؟ علماً بأن التغيير هو السبيل الوحيد الأنجع لمعالجة آفة الفساد، وإرساء قواعد الحكم الأصلح.

من المرئيات بالعين المجردة أن عدداً غير يسيرٍ من البلدان العربية قطعت شوطاً على طريق التغيير، ولكن على الصُعد الاجتماعية والاقتصادية والثقافية وليس على الصعيد السياسي. وكانت منابت التغيير المنجَز الثروة النفطية، والتركيز على التربية والتعليم، والانفتاح الإعلامي على الخارج، والثورة التكنولوجية التي اقتحمت المجتمعات العربية من خلال التلفزة والإنترنت، وهجرة المهارات والكفاءات

والخبرات إلى دول الخليج وسائر الدول الناهضة، وكذلك السياحة بشقيْها: سياحة المواطنين العرب في الخارج والسياحة الوافدة من الخارج.

على الرغم من أن قدراً ملموساً من التقدم قد تحقق بفعل هذه العوامل في عددٍ لا يستهان به من البلدان العربية على الصُعد الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، إلا أن هذا التقدم لم يتواكب مع تطورٍ محسوسٍ على مستوى التزام القيم الحضارية الأساسية، ومنها حقوق الإنسان، بما فيها الحرية والعدالة والمساواة، وإطلاق طاقات المرأة، وترجمة الحريات العامة في ممارسةٍ ديمقراطيةٍ فاعلةٍ. ومازال الجزء الأكبر من الوطن العربي على مستوى هذه القِيم في موقع التخلف النسبي. كما بقيت الحياة السياسية إما هزيلةً أو معدومةً. والدرس الذي نستخلصه من هذا الواقع أن أي تقدم يتحقق على شتى الصُعد يبقى ضحلاً، مفتقراً العمق، ما لم يترافق مع تقدم موازٍ في الممارسة الديمقراطية التي يجب أن يكون تطويرها غاية كل تغييرٍ على الصعيد السياسي وصولاً إلى الحكم الأصلح.

هنا تدركنا الحلقة المفرغة: فمن جهةٍ، الديمقراطية آلية التغيير بمعنى أن التغيير يكون نتاج الديمقراطية، ومن جهةٍ أخرى الديمقراطية هدفُ أو غايةُ التغيير. فلا تغيير من دون ديمقراطيةٍ، ولا ديمقراطية من دون تغييرٍ. فكيف الخروج من هذا المأزق؟ لقد جاء في مقالة للمعلّق الأمريكي المعروف توماس فريدمان في صحيفة **أنترناشنال هيرالد تريبيون** بتاريخ ٢٦/٨/٢٠٠٣ أن الحرب على العراق تؤذن بتحقيق تغييرٍ جذري في العراق سرعان ما ينعكس تغييراً جذرياً في شتى أرجاء المنطقة. وقد أوحت المقالة أن ذلك إذا ماتم، سيكون بمثابة المبرّر الإضافي للحرب على العراق والعياذ بالله.

هل هذا قدَرُ العرب؟ استحالة التغيير التلقائي داخلياً في غياب الديمقراطية، ورهن أي تغييرٍ مستقبلاً بتدخلٍ عسكري من قوىً خارجيةٍ غاشمةٍ؟ هذه المفارقة تبدو وكأنها معادلةٌ لتأبيد التخلف السياسي في الوطن العربي. هذا ناهيك بأن هذه المعادلة من شأنها تسليط شريعة الغاب على العلاقات الدولية. فإذا كان مسوّغاً للقوى الكبرى التذرع بفرض التغيير الداخلي في منطقةٍ ما لمهاجمة الدول الأصغر والأضعف، فما الضوابط أو الضمانات التي تحول دون تحكم الأقوى بالأضعف على الساحة الدولية، وربما إعادة إنتاج ظاهرة الاستعمار البغيض في العالم؟ وماذا يبقى لإرادة الشعوب الحرة؟ وما هو في تلك الحال مصير الحرية والديمقراطية في العالم؟

يتراءى لنا أن لا منجاة للعرب من حالة التخلف السياسي المطبِق التي تطوقهم إلا بسلوك أحد سبيليْن أو كليهما معاً: إما «بانتحار» أنظمة الحكم في الأقطار

العربية، أي بمبادرة الحكام العرب أنفسهم إلى التدرج في تغيير النظام السياسي تحقيقاً للديمقراطية ولو على حساب سلطة الحكام أنفسهم، أو بقيام حركاتٍ نخبويةٍ أو شعبيةٍ ضاغطةٍ في اتجاه الديمقراطية خصوصاً في صفوف المثقفين العرب، وهذه عملية مكتوبٌ لها أن تكون بطبيعة الحال بطيئةً. السبيل الأمثل سلوك الطريقيْن معاً. وهذا شرطه وجود قياداتٍ مسؤولةٍ على استعدادٍ للتضحية بمصالحها الذاتية في خدمة الصالح العام. وإذا تحقق التغيير المنشود في أحد البلدان العربية، فإن ذلك سيكون من شأنه إيجاد قدوةٍ يمكن أو يمكن أن يؤدي وجودها إلى تسريع خطى التغيير التلقائي في سائر البلدان العربية، وربما بالعدوى أو الاقتداء.

لبنان مرشحٌ لأن يغدو القدوة المرتجاة نظراً لوفرة الحريات فيه، ولو أن هذه الحريات لم تترجم ممارسةً ديمقراطيةً فاعلةً لجملة أسبابٍ: منها المذهبية والطائفية، ومنها الإقطاع السياسي، ومنها الفساد المستحكم في الحياة السياسية والمحتمي وراء المتاريس الفئوية، ومنها سطوة المال التي تُعتبَر ضرباً من ضروب الفساد، ومنها انكشاف الساحة السياسية الداخلية على المؤثّرات الخارجية. قد تكون طريق لبنان إلى الديمقراطية الفاعلة شائكةً ووعرةً، ولكن قدر لبنان أن يسير على هذه الطريق وأن يغدو في يومٍ غير بعيدٍ تلك القدوة التي يبدو أن العالم العربي في حاجةٍ ماسةٍ إليها.

فلسطين مرشحةٌ أيضاً لأن تكون تلك القدوة بعد تحريرها. فتعدد القوى المقاومة يحدونا إلى الاعتقاد أن فلسطين المحرّرة بإذن الله لا يمكن إلا أن تكون ديمقراطيةً. هذه التعددية في القوى الفاعلة لا تستوعبها إلا الديمقراطية. والعراق يمكن أن يُشكل قدوةً صالحةً بعد تحرره من الاحتلال الأمريكي بإرادة المقاومة ومعونة الله. فلا يمكن تصور العودة إلى النظام الاستبدادي خصوصاً إذا ما دفع الشعب العراقي ثمناً غالياً لاستعادة حريته. ثم كما في لبنان وفلسطين كذلك في العراق: لا سبيل لاستيعاب تعددية القوى الفاعلة في المجتمع سوى الديمقراطية.

إن التغيير في طول الوطن العربي وعرضه آتٍ لا محالة، وإنما السؤال هو متى؟ إن العوامل الآيلة إلى التغيير، التي ذكرناها سابقاً، مستمرة. وسيرفدها عاملٌ جديدٌ من شأنه تسريع عملية التغيير وهو احتمال بروز نماذج قدوة في لبنان وفلسطين والعراق. أما حصيلة التغيير فلا بد أن تكون تحولاً في النظام العربي من نموذج الملكية شبه المطلقة إلى نموذج الملكية الدستورية الديمقراطية أو الجمهورية. ولن يكون الحكم الصالح ناجزاً إلا في كنف نظام ديمقراطي يعبّر عن إرادة الشعب الحرة ويطلق آليات المساءلة والمحاسبة على كل صعيدٍ وفي كلّ مجالٍ. من هنا القول إن الديمقراطية طريق النجاة مهما كان تحقيقها عصياً.

كلمـة الافتتـاح الثانيـة

خير الدين حسيب(*)

دولة الرئيس الدكتور سليم الحص

الصديق والشريك الدكتور يان هننغسون

الأخوات والأخوة المشاركون

أرحب بكم جميعاً باسم مركز دراسات الوحدة العربية، ولا أجد ما هو أجدر بنقطة البداية في هذا الافتتاح من توجيه الشكر إليكم ليس فقط على مشاركتكهم الفكرية، ومعظمكم ممن سبق له أن شارك في أعمال مركز دراسات الوحدة العربية وندواته ونشاطاته، ومنكم من شارك فكرياً خارج إطاره، بل لأن موافقتكم عملياً على المساهمة في هذه الندوة، سواءٌ بكتابة أوراقها البحثية أم التعقيب عليها أم مناقشتها هي بحدّ ذاتها مخاطَرة. نعم إنها مخاطَرةٌ. وهذا المركز ـ وبالتأكيد كلٍ منكم ـ لم يقصد بهذه الندوة أن تكون مخاطَرةً، ولا أن تكون محاولةً لاستعراض شجاعةٍ سياسيةٍ أو اجتماعيةٍ، بل إنها كشأن كل عملٍ علمي محاولةٌ لوضع اليد على الحقائق وتلمس الطريق الصحيح إلى تحقيق غاياتٍ تُجمع على ضرورتها غالبية الأمة.

وإذا كان لي أن أحدّد ما تتصف به هذه الندوة وما يميزها عن غيرها من ندواتٍ ومقارباتٍ أخرى تتطرق إلى موضوعٍ سياسي أو اجتماعي من أيٍ من أبوابه المتعددة، فإنني أعتبر هذه الندوة بمثابة العمل داخل المختبَر مقابل العمل النظري المجرّد. وبطبيعة الحال ـ وكما نعرف جميعاً ـ فإن العمل داخل المختبر ينطوي دائماً على قدرٍ من المخاطرة يتفاوت بين تجربةٍ وأخرى، وبين حالةٍ وأخرى، وبين موضوعٍ علميٍ وآخر.

(*) مدير عام مركز دراسات الوحدة العربية.

وأصْدقكم القول إن مركز دراسات الوحدة العربية اقترب من موضوع هذه الندوة بقدرٍ كبيرٍ من الحذر. لكننا لاحظنا أن الحذر أخذ ينحصر يوماً بعد يوم في مرحلة إعداد مخطّط الندوة. فلقد أخذنا نلمس عملياً -أو لعليَّ أقول مخبرياً ـ أن النّدوة لا تكون ولن تكون ما لم تتخطَ حواجز من الحساسيات والإرادات المضادة والإرادات الضعيفة. والنتيجة تبعث فعلاً على الابتهاج والأمل: إن الكوادر الفكرية لهذه الأمة تملك من وضوح الرؤية، ومن شجاعة الاستجابة لمقتضيات رؤاها، ما يمكّنها من أن تتعامل مع أكثر الموضوعات إثارةً للمخاطِر والحساسيات والاعتراضات.

لقد ظلّ مركز دراسات الوحدة العربية منذ أكثر من ربع قرنٍ منذ تأسيسه يؤكّد على ضرورة الاهتمام بالديمقراطية، معرفياً وثقافياً وسياسياً، إذ إن عدداً كبيراً من إصداراته وندواته وحلقاته النقاشية انصب على موضوع الديمقراطية. وكان ثمة حرصٌ داخليٌ على أن تكون ممارسة الديمقراطية في عمل هذا المركز أحد الجوانب المهمة في تأكيد غياب أي تناقضٍ ما بين معاني الرايات التي نرفعها في الكتب والندوات والمناقشات، و بين ما نمارسه داخل هذه المؤسسة الثقافية كفريقٍ نعمل على قضيةٍ هي من وجهٍ أولٍ فكريةٌ وثقافيةٌ من حيث الشكل، ومن الوجه الآخر قوميةٌ من حيث المضمون.

وأعتقد بعمقٍ أن مركز دراسات الوحدة العربية بهذه الندوة يقطع شوطاً أبعد، ويضع علامةً فارقةً في طريق الصعود الصعب لتحقيق رسالته، بأسلوبه الذاتي: الهادف، الديمقراطي، العلمي، والمبدئي في الوقت نفسه. إن هذه دلالة اقترابنا عند التخطيط لهذه الندوة، ثم ولوجنا من خلال بحوثكم وتعقيباتكم، إلى موضوعاتٍ من قبيل تأثير المؤسسة العسكرية في ظاهرة الفساد، ومن قبيل فساد الإعلام والثقافة، ودور مؤسسات الدولة ومؤسسات المجتمع المدني في معالجة هذه الظاهرة... إلخ.

ولا بد لي هنا من أن أقول كلمةً عن مقاربات الأوراق البحثية التي تناولت حالات بلدانٍ عربيةٍ محددةٍ، والتي تشغل بالفعل موقعاً خاصاً في أعمال هذه الندوة، بأنها المقاربة العلمية والميدانية لظاهرتيْ الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية. ولكن من المؤكد أن هناك من سيتساءل -وهو محقٌ في سؤاله ـ لماذا هذه البلدان العشرة؟ وأين هي البلدان الأخرى؟ أم أن الفساد يخص هذه دون تلك؟!

إن الأمر لا يعدو أن يكون أمر إمكانياتٍ ماديةٍ وبشريةٍ وما يلزمها من وقتٍ. فلقد كان مركز دراسات الوحدة العربية يتمنى ويريد أن يشمل بالبحث كل البلدان العربية و ألا يكتفي بالنماذج. لكننا بسبب قلة الإمكانيات المادية مع سِعَة وطننا العربي

أفقياً ورأسياً، آثرنا أن نأخذ بمنهج النماذج على أن ننحي دراسة الحالات برمتها. ولو فعلنا، لكنا بقينا في إطار الدراسة النظرية وحدها، ولما دخلنا المختبر، ولا رأينا بأعيننا هذه الحالات وما في داخلها من قضايا. لقد آثرنا النماذج على الغياب الكامل للمعالجة المباشرة، بما ينطوي عليه هذا الاختيار من مخاطر.

لم يكن اختيار النماذج عشوائياً أو مغرِضاً. إنما خضع لقاعدتيْن: القاعدة **الأولى** هي التمثيل الجغرافي حيث توخينا تمثيل المناطق الجغرافية العربية كافةً من المغرب العربي إلى وادي النيل، إلى المشرق والخليج. أما القاعدة **الثانية** فقد فرضت تناول ظاهرة «الفساد تحت الاحتلال»، وهي ظاهرةٌ لم يسبق ـ في تصورنا ـ أن بُحثت بهذه الصفة، ولم يكن يمكن اختيار نموذج العراق وترك نموذج فلسطين، أو العكس، تحت أية اعتباراتٍ. ولعل من المفيد أن أشير أيضاً إلى أن الحالات العشر مع دراسة خاصة لتطبيقات الحوكمة ورقابيتها بالمغرب، والتي تتناولها الأوراق البحثية للندوة تغطي الغالبية السكانية للوطن العربي، إذ تشمل هذه البلدان فعلياً نسبةً لا تقل عن سبعين بالمئة من سكان هذا الوطن الكبير.

بطبيعة الحال ـ وبطبيعة التوجه الفكري والتخطيطي للمركز منذ سنواتٍ عديدةٍ ـ فإن الندوة لا تقف عند حدود الواقع بسلبياته وإيجابياته ـ إذا كان فيه إيجابياتٌ يمكن رؤيتها بالعين المجردة ـ إنما تتخطاه إلى سبل تغيير الواقع، أي أنها تحاول التعامل مع المستقبل بهدف التأثير فيه، ابتداءً من تحديد سُبل تحقيق هذا التأثير. إن على من سينظر بعين النقد إلى عمل هذه الندوة والأفكار والآراء التي تُطرَح فيها أن يلحظ أنّ التساؤل الأكثر أهميةً ـ سؤال الأسئلة إذا ما جاز لي أن أقول بالنسبة إلى موضوع «الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية» ـ هو سؤال: ما العمل؟

يبقى ـ قبل أن أختتم هذه الكلمة ـ أن أشير إلى مشاركة المعهد السويدي بالإسكندرية في تنظيم هذه الندوة وتبنيها. ويهمني في هذه الإشارة أكثر ما يهمني أسلوب المعهد السويدي في التعاون، ولا بدّ من أن أؤكد أن المركز لم يلمح ظلاً لمحاولة تدخلٍ من جانبه في مخطّط الندوة، ولا في إطاره أو موضوعاته، ولا في اختيار باحثيها أو معقّبيها أو المشاركين فيها. وإذ أرحب بالمشاركين الأوروبيين بيننا اليوم، فإنني أشير إلى أن مشاركتهم تمت تلبيةً لرغبةٍ أبداها كلٌّ منهم، ولم يرَ المركز موجباً للاعتراض، فوافق ورحّب. ومن المؤكد أن طريقة المعهد السويدي بالإسكندرية ـ ممثلاً بمديره الدكتور هننغسون ـ قد لعبت دورها في جعل وجود المشاركين الأوروبيين موضع الترحيب. وإني أدعوهم إلى أن يشاركوا في المناقشات لنسمع وجهات نظرٍ أوروبيةٍ فيما تثيره الندوة من قضايا، حتى ولو كانت وجهات نظرٍ شخصيةً بحتةً.

وإذا كان قد أصبح تقليداً مرعياً في افتتاح ندواتنا أن أؤكّد حرص المركز على توفير حريةٍ كاملةٍ للمشاركين في التعبير عن أفكارهم ووجهات نظرهم، فإنني أشعر بأن هذا التقليد أوجبُ وأشد ضرورةً في هذه الندوة بالذات من ندواتٍ عديدةٍ مضَت. وها أنذا أؤكد التزامنا بهذا الوعد مجدّداً في ما يتعلق بأعمال هذه الندوة ومناقشاتها، وكذلك في ما يتعلق بالكتاب الذي سيصدر لاحقاً محتوياً ما دار فيها. إن لكلٍ منكم ـ جميعاً ـ الحق في أن يقوم بنفسه بمراجعةٍ دقيقةٍ لما ساهم به ولما قاله في الندوة، ليظهر على النحو الذي يريده تحديداً في الكتاب.

أخيراً ليس أحب إليّ في ختام هذه الكلمة من أن أفيَ بدين المركز للأخوة والأصدقاء الذين أعدوا أوراقها البحثية، وإذا كان لي أن أختصر معنى العرفان بما يقدمون، فإنني أقول إن مركز دراسات الوحدة العربية هو ما هو بفضل إسهاماتهم أكثر من أي شيءٍ آخر. وأنتهز الفرصة لأرجوهم أن يسامحوا كثرة مراجعات المركز وملاحقاته اليومية لهم، خاصةً وقد صادف وقت إعداد بحوثهم موسم إجازاتهم الصيفية. أقول لهم معذرةً أيها الأصدقاء، ودمتم للفكر العربي والبحث الدؤوب عما هو أفضل لحياة شعوبنا في هذا العالم المتشابك المعقّد.

وشكراً لكم جميعاً والسلام عليكم

كلمــة الافتتــاح الثالثــة

يان هننغسون(*)

أصدقائي وزملائي الأعزاء . .

في مخطوطٍ سويديٍ قديمٍ ـ من سنة ١٣٥٠م، نقرأ التالي:

أمّا دولتنا فأساسها القانون. هذا الكلام مقدمةٌ لنصٍ شرعي ينظِّم بعض أمور الحكم. ويمكننا أن نعتبره دليلاً على وعيٍ بأهمية الشرعية، وخطوةً مهمةً نحو إنشاء دستورٍ بدائي. بعد أقل من ٦٠٠ سنةٍ اجتمع مجلس الشعب السويدي لأول مرةٍ تحت عنوان الحريةٍ لأن الحركة الدستورية كانت مرتبطةً بالتحرير من الاحتلال والاستعمار الدنماركي، فكيف كان يفكر هؤلاء الآباء والأمهات المؤسّسون؟ نستطيع أن نلاحظ ثلاثة مبادئ مختلفةً:

١ ـ إن المسيح رأس القانون ـ وهذه الفقرة ليست تعبيراً عن تحيزٍ أو تطرفٍ طائفي بل إبرازاً لمصدر القِيم الأخلاقية والشرعية التي كانت منتشرةً بين أغلبية أعضاء المجتمع السويدي.

٢ ـ إن الملك رأس السلطة ـ العسكرية والسياسية والقانونية. ولقد حدث أن الشعب اختار ملكه بتصويتٍ مباشرٍ (يعني نوعاً من البيْعة) ـ وحدث أيضاً أن الملك قد ورث العرش بعد أبيه أو عمّه مثلاً.

٣ ـ إن فكرة تقسيم السلطة موجودةٌ من البداية، أي لتكون السلطة مشتركةً بين الحاكم والمحكوم، بين الملك والشعب، بين المختار ومن اختاروه ـ إلى حدٍ ما طبعاً.

ولكن مصداقية الحاكم والحكومة في السويد كانت وما زالت عاليةً، فنما النظام

(*) مدير المعهد السويدي بالإسكندرية.

الديمقراطي في السويد بتدرجٍ وليس بثورةٍ. وينعكس هذا في الاحتفال بالعيد الوطني الذي له سببان:

ـ انتخاب ملكٍ سويدي أصيلٍ بعد إنهاء الاستعمار الأجنبي في العام ١٥٢٣ (وهو أصبح مستبداً ثقيل اليد).

ـ اتخاذ قرارٍ في مجلس الشعب بدستورٍ يقسم السلطة بين الشعب والملك في العام ١٨٠٩.

فإذا كان من سرٍ وراء نجاح النظام السياسي في السويد تاريخياً، فهو الأسوة الحسنة التي نجدها في (الموظف المثالي) سواء أكان مدرساً في مدرسةٍ حكوميةٍ، أم ضابطاً في الجيش، أم محاسباً قانونياً. نعم: الموظف الحكومي رمز الحكم الصالح في السويد، ويُبرز استقرار الشرعية. فهو من يرفض الرشوة والإكرامية ويقوم بواجبه تحت كلّ الظروف.

من ضمن التغيرات المهمة في القرن الماضي نستطيع أن نذكر ظاهرة التعددية الخلُقية، وأبرز دليلٍ عليها تعدد الأحزاب السياسية التي تتنافس في مجلس الشعب السويدي. واضحٌ أنّه كلما تقرّب الشعب من الحكم، وكلما تولى السلطة على نفسه، تعدّدت المناهج الفكرية السياسية. لكن حتى الآن يمكننا في وسط هذه التعددية أن نميز بنيةً تحتيةً خلُقيةً مشتركةً بين أغلب الناس.وأساس هذه البنية: المساواة الاجتماعية وإنكار أي نوعٍ من الامتياز أو الأفضلية أو التفرقة.

أما اليوم الذي تعرّفت فيه على الدكتور خير الدين حسيب، وعلى مركز دراسات الوحدة العربية فأعتبره يوماً مباركاً. لقد بحثنا معاً الأمور التي تهمنا كعربٍ وسويديين، ووجدنا موضوعاتٍ ومشاريع مفيدةً جداً. ومنها ترجمة كتاب *SIPRI* السنوي وهو مصدرٌ رائعٌ لدراسة السلام والتسلح. لكن موضوع الفساد والحكم الصالح أمرٌ حساسٌ، ويتطلب معرفةً عميقةً بالإطار المحلي تاريخياً وثقافياً وعقلياً. فعندما نشخّص الفساد في السويد نكتشف مرضاً له وجهٌ معينٌ يختلف عن صورة هذا المرض في العالم العربي، وبالتالي فإن دور المعهد السويدي في هذا المؤتمر المهم دورٌ مستمَدٌ ومشجِّعٌ أكثر مما هو دورٌ فعالٌ ومحركٌ.

أشكركم على انتباهكم

المشاركـــــون

إدوار الدحداح	(لبنان)
إسماعيل خضر الشطي	(الكويت)
الياس سابا	(لبنان)
الياس مطران	(لبنان)
أمحمد مالكي	(المغرب)
أنطوان مسرّة	(لبنان)
إيمان مرعي	(مصر)
بشارة مرهج	(لبنان)
جميل مطر	(مصر)
جورج توفيق العبد	(فلسطين/ أمريكا)
حسن الشريف	(لبنان)
حسن كريم	(لبنان)
حسن نافعة	(مصر)
حمزة الحسن	(لندن)
حنان يوسف	(مصر)
خالد زيادة	(لبنان)
خير الدين حسيب	(العراق/ لبنان)
داود خير الله	(لبنان/ أمريكا)
سالم توفيق النجفي	(العراق)
سليم الحص	(لبنان)
سمير كرم	(مصر/ لبنان)
السيد زُهرة	(مصر/ البحرين)

شهيدة الباز	(مصر)
صباح ياسين	(العراق/ لبنان)
طارق البشري	(مصر)
طاهر كنعان	(الأردن)
عادل عبد اللطيف	(مصر/ لبنان)
عبد الله الحوراني	(فلسطين)
عبد الإله بلقزيز	(المغرب)
عبد الحميد براهيمي	(الجزائر)
عبد العزيز عبد الله الصالح	(السعودية)
عبد القادر غوقة	(ليبيا)
عبد المحسن عبد العزيز حمادة	(الكويت)
عبد الوهاب عبد الستار القصاب	(العراق)
عزمي صالح الشعيبي	(فلسطين)
علي بن محمد	(الجزائر)
علي خليفة الكواري	(قطر)
علي الزعبي	(الكويت)
عماد الشيخ داود	(العراق)
عماد عبد اللطيف سالم	(العراق)
عمر الرزاز	(لبنان)
عمرو ناصف	(مصر/ لبنان)
غسان بن جدو	(لبنان)
فايز الصياغ	(الأردن)
فهد الفانك	(الأردن)
محمد بن عيد العتيبي	(السعودية)
محمد جمال باروت	(سورية)
محمد السيد سعيد	(مصر)
محمود عبد الفضيل	(مصر)
محمود المراغي (*)	(مصر)

(*) غيبه القدر بتاريخ ١٢/ ١٠/ ٢٠٠٤.

مصطفى حمارنة	(الأردن)
مصطفى كامل السيد	(مصر)
نادر فرجاني	(مصر)
ناصر جاسم الصانع	(الكويت)
نسيم الخوري	(لبنان)
نواف سلام	(لبنان)
نواف الموسوي	(لبنان)
نور الدين العوفي	(المغرب)
وهيب الشاعر	(الأردن)
يان هننغسون	(السويد/ مصر)
يعقوب الياس قبانجي	(لبنان)
يوسف خليفة اليوسف	(الإمارات العربية المتحدة)
يوسف مكي	(السعودية)

القسم الأول

مدخـــل مفاهيمـــي وتـاريـخـــي

الفصل الأول

مفهـوم الفسـاد ومعاييـره(*)

محمود عبد الفضيل(**)

ـ ١ ـ

لا يختلف أحدٌ على أن كافة المجتمعات في الشرق والغرب تحتوي على قدرٍ معيّنٍ من الفساد، إذ لا يوجد على وجه البسيطة ذلك «المجتمع الفاضل» الذي يخلو تماماً من الفساد والمفسدين. ولكن القضية التي تشغل بال المجتمع العربي هذه الأيام، ليست بالتحديد وجود قدرٍ ما من الفساد في معاملاتنا اليومية بل **حجم الفساد واتساع دائرته وتشابك حلقاته وترابط آلياته بدرجةٍ لم يسبق لها مثيلٌ من قبل، مما يهدّد مسيرة التنمية ومستقبل مجتمعنا العربي في الصميم**. ولعل ما أفصحت عنه بعض وقائع قضايا الفساد المالي والإداري خلال السنوات الأخيرة في العديد من الأقطار العربية، يدل على مدى تغلغل قيم الفساد وممارساته في كافة مناحي حياتنا الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية.

وما يهمنا التأكيد عليه في هذه الورقة المختصرة هو أن الفساد له آلياته وآثاره الانتشارية ومضاعفاته التي تؤثّر في نسيج المجتمعات وسلوكيات الأفراد وطريقة أداء الاقتصاد، وتعيد صياغة «نظام القيم».

(*) نشرت هذه الدراسة ضمن ملف «الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية» في: **المستقبل العربي**، السنة ٢٧، العدد ٣٠٩ (تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٤)، ص ٣٤ ـ ٣٩.

(**)أستاذ الاقتصاد، جامعة القاهرة.

ـ ٢ ـ

وضع البنك الدولي تعريفاً للأنشطة التي تندرج تحت تعريف الفساد على النحو التالي: «إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص. فالفساد يحدث عادةً عندما يقوم موظفٌ بقبول أو طلب أو ابتزاز رشوةٍ لتسهيل عقدٍ أو إجراء طرح لمناقصةٍ عامةٍ، كما يتم عندما يقوم وكلاء أو وسطاء لشركاتٍ أو أعمالٍ خاصةٍ بتقديم رشاوى للاستفادة من سياساتٍ أو إجراءاتٍ عامةٍ للتغلب على منافسين، وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين المرعية. كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق استغلال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة مباشرة».

ويشير هذا التعريف إلى **آليتين** رئيسيتن من آليات الفساد:

(١) آلية دفع «الرشوة» و«العمولة» (المباشرة) إلى الموظفين والمسؤولين في الحكومة، وفي القطاعين العام والخاص لتسهيل عقد الصفقات، وتسهيل الأمور لرجال الأعمال والشركات الأجنبية، وهو ما يسمّى تاريخياً في المنطقة العربية بـ «البرطيل».

(٢) وضع اليد على «المال العام»، والحصول على مواقع متقدمةٍ للأبناء والأصهار والأقارب في الجهاز الوظيفي، وفي قطاع الأعمال العام والخاص.

وهذا النوع من الفساد يمكن تسميته بـ «**الفساد الصغير**»، وهو مختلفٌ تماماً عما يمكن تسميته بـ «**الفساد الكبير**» المرتبط بالصفقات الكبرى في عالم المقاولات، وتجارة السلاح، والحصول على التوكيلات التجارية للشركات الدولية الكبرى المتعدية الجنسية، وما إلى ذلك من ممارسات. ويحدث مثل هذا «**الفساد الكبير**»، عادةً على المستويينْ السياسي والبيروقراطي، مع ملاحظة أن الأول يمكن أن يكون مستقلاً، بدرجةٍ أو بأخرى، عن الثاني، أو يمكن أن تكون بينهما درجةٌ عاليةٌ من التداخل والتشابك. إذ عادةً ما يرتبط «الفساد السياسي» بالفساد المالي حين تتحوَّل الوظائف البيروقراطية العليا إلى أدواتٍ للإثراء الشخصي المتصاعد.

وقديماً تحدث ابن خلدون في **مقدمته** الشهيرة عن «**الجاه المفيد للمال**» وكأنه يقرأ واقعنا العربي المعاصر. إذ يرى ابن خلدون أن المال تابعٌ للجاه والسلطة، وليس العكس، كما حدث في بعض البلدان الغربية أثناء عملية التطور الرأسمالي. وإذا كان البعض يكوّنون الثروات، ويحققون التراكم المالي من خلال «التجارة»، فقد أشار ابن خلدون إلى **الأحوال الكثيرة التي تختلط فيها «التجارة» «بالإمارة»**. إذ يكتسب البعض، من خلال المنصب والنفوذ الإداري، في أعلى مراتب جهاز الدولة أوضاعاً تسمح لهم

بالحصول على المغانم المالية، وتكوين الثروات السريعة، وتكون عادةً بمثابة «**ريْع المنصب**».

ولعل تلك الخصائص لعمليات التراكم المالي (وليس الإنتاجي)، من خلال المواقع والمناصب الوظيفية العليا، ميَّزت العديد من بلدان العالم الثالث، وهي التي دفعت عالِم الاجتماع الفرنسي المرموق بيير بورديو ((Pierre Bourdieu) إلى صكّ مفهوم «**رأس المالَ الرمزي**» ليقابل به «**رأس المال المادي**» الملموس والمتعارف عليه. فهؤلاء الذين يقبضون على مقاليد ومكوّنات «رأس المال الرمزي»، في ثنايا هيكل السلطة، لهم دورٌ مهمٌ في إعادة «إنتاج الفساد» في العديد من بلدان العالم الثالث، وسدّ الطريق أمام عمليات «التراكم الإنتاجي».

لعلّ هذا النوع من الممارسات يلقي بظلاله على مدى كفاءة أداء «آليات السوق» في بلادنا، حيث يصعب وضع الحدود الفاصلة بين «التجارة» و«الإمارة». ولعلنا نشهد هذه الأيام في العديد من البلدان العربية استعداد نفرٍ من رجال الأعمال «النشطين اقتصادياً» للانتقال المعاكس من مواقع «التجارة» إلى مواقع «الإمارة»، والجاه الإداري والسياسي، تحت شعاراتٍ برّاقةٍ تبدو ذات طابعٍ «إصلاحيٍ وانفتاحيٍ».

كذلك استجد خلال الثمانينيات والتسعينيات نوعٌ جديدٌ من ممارسات الفساد في الوطن العربي، ولاسيما من خلال العمليات الاستشارية، التي ترسيها هيئات المعونة الأجنبية، على مكاتب استشاريةٍ بعينها في القطر العربي المعني، بهدف تكوين «طبقةٍ» أو «نخبةٍ» جديدةٍ من المهنيين ورجال الأعمال، أو «نخبة معولمة» ترتبط مصالحها بالترويج لبرامج المؤسسات الدولية وهيئات المعونة الأجنبية في مجالاتٍ محددةٍ مثل: الخصخصة ((Privatization)، وتحرير التجارة، ودمج الاقتصاد العربي ببنية الاقتصاد العالمي وشبكة المعاملات المالية الدولية.

ـ ٣ ـ

يمكن حصر أهم مكوّنات «**اقتصاد الفساد**» في الوطن العربي، على النحو التالي:

ـ **تخصيص الأراضي**: من خلال قراراتٍ إداريةٍ علْويةٍ، تأخذ شكل «**العطايا**»، لتُستخدَم في ما بعد في المضاربات العقارية وتكوين الثروات.

ـ **إعادة تدوير أموال المعونات الأجنبية** للجيوب الخاصة (تشير بعض التقديرات إلى أن أكثر من ٣٠ بالمئة منها لا تدخل خزينة الدولة، وتذهب إلى جيوب مسؤولين، أو رجال أعمال كبار).

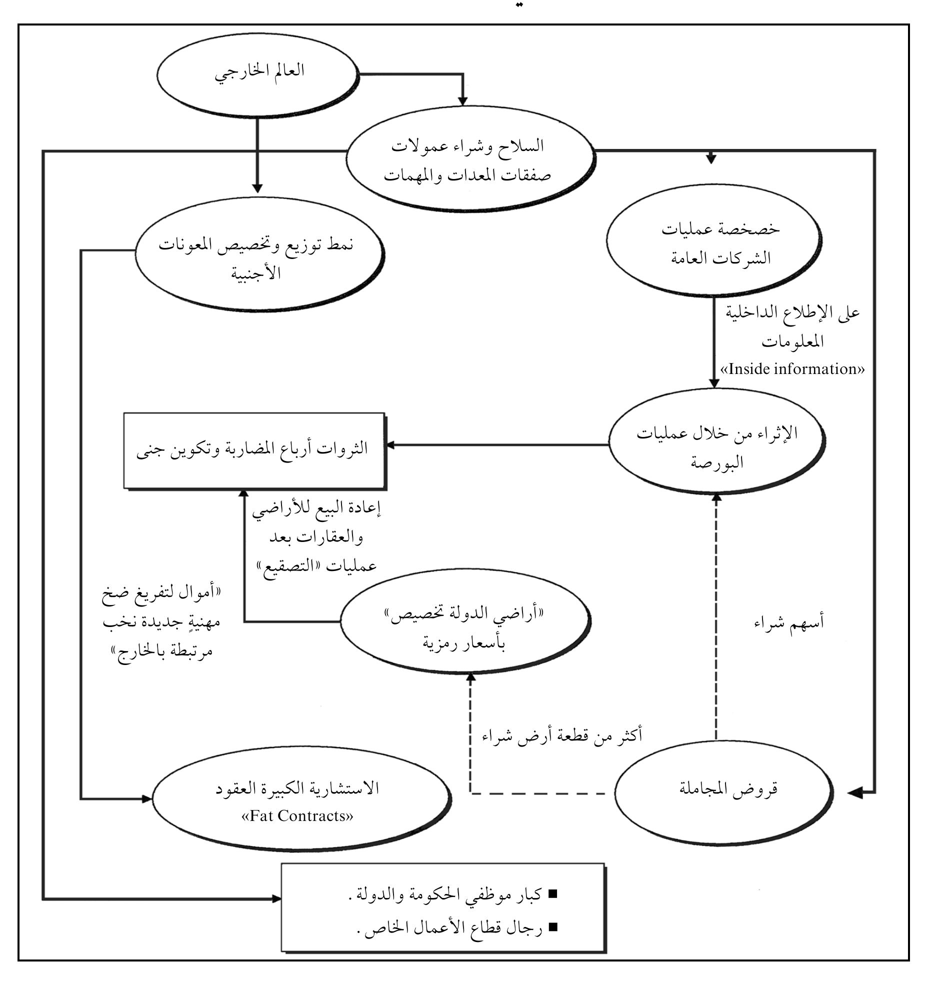
ـ «**قروض المجاملة**» التي تمنحها المصارف من دون ضماناتٍ جديةٍ لكبار رجال الأعمال المتصلين بمراكز النفوذ.

ـ **عمولات عقود البنية التحتية وصفقات السلاح.**

ـ **العمولات والأتاوات** التي يتم الحصول عليها بحكم المنصب أو الاتجار بالوظيفة العامة (ريْع المنصب).

ويعطي الشكل رقم (١-١) صورةً أكثر شفافيةً لدرجة الترابط والتقاطع بين «آليات الفساد» المختلفة، كما نعايشها في الواقع اليومي.

الشكل رقم (١ ـ ١)
آليات الفساد



وهكذا نجد أن ممارسات «الفساد الكبير» هي في قلب «الأزمة الاقتصادية والسياسية والمجتمعية»، إذ أصابت «ممارسات الفساد» معظم البلدان العربية بالعطب، عبر سنين طوال. ولقد لخّص الرئيس عبد العزيز بوتفليقة في خطاب طويل توجه به إلى مواطنيه في ٢٧ نيسان/ أبريل ١٩٩٩، القضية بقوله: «بأن **الجزائر دولةٌ مريضةٌ بالفساد**». وحسب قوله: «**دولةٌ مريضةٌ في إداراتها، مريضةٌ بممارسات المحاباة، ومريضةٌ بالمحسوبية والتعسف بالنفوذ والسلطة، وعدم جدوى الطعون والتظلمات، مريضةٌ بالامتيازات التي لارقيب عليها ولاحسيب، مريضةٌ بتبذير الموارد العامة بنهبها بلا ناهٍ ولارادع**». **وليس هناك أبلغ من ذلك التوصيف الذي ينطبق على معظم الدول العربية**. كما لَاحظ بوتفليقة أن هذه الأعراض «أضعفت الروح المدنية، وأبعدت القدرات، وهجَّرت الكفاءات، ونفَّرت أصحاب الضمير، وشوَّهت مفهوم الدولة، وغاية الخدمة العمومية». ويتعجب الرئيس الجزائري، ونتعجب معه: هل هناك كارثةٌ أكثر من ذلك؟!

لعل أخطر ما ينتج عن ممارسات الفساد والإفساد هو ذلك الخلل الجسيم الذي يصيب أخلاقيات العمل وقيم المجتمع، مما يؤدي إلى شيوع حالةٍ ذهنيةٍ لدى الأفراد تبرّر الفساد وتجد له من الذرائع ما يبرّر استمراره، ويساعد في اتساع نطاق مفعوله في الحياة اليومية. إذ نلاحظ أن «**الرشوة**» و«**العمولة**» و«**السمسرة**» أخذت تشكّل تدريجياً مقوّمات نظام الحوافز الجديد في المعاملات اليومية، الذي لا يجاريه نظام آخر.

وعندما تتفاقم «مضاعفات الفساد»، مع مرور الزمن، تصبح «**الدخول الخفيّة**» الناجمة عن الفساد والإفساد هي الدخول الأساسية التي تفوق أحياناً في قيمتها «**الدخول الاسميّة**» مما يجعل الفرد يفقد الثقة في قيمة «عمله الأصلي» وجدواه، وبالتالي يتقبل نفسياً فكرة التفريط التدريجي في معايير أداء الواجب الوظيفي والمهني والرقابي. فيتم تعلية العمارات بلا «تراخيص» وبلا «ضوابط»، ويتم تسليم المباني والإنشاءات من دون أن تكون مطابقةً للمواصفات، ويتم غش المواد الأساسية، ويجري تهريب السلع للاتّجار بها في السوق السوداء، ويتم التعدي على أراضي الدولة بالاغتصاب والإشغال غير القانوني.

وفى غمار كل هذا يفقد القانون هيبته في المجتمع، لأن المفسدين يملكون تعطيل القانون، وقتل القرارات التنظيمية في المهد. وعندما يتأكد للمواطن العادي، المرة تلو المرة، أن القانون في سباتٍ عميقٍ، وأن الجزاءات واللوائح لا تطبَّق ضد المخالفات الصريحة والصارخة لأمن المجتمع الاقتصادي والاجتماعي، فلابدّ

للمواطن العادي من أن يفقد ثقته في هيبة القانون في المجتمع وسلطانه، وتصبح مخالفة القانون هي الأصل واحترام القانون هو الاستثناء. وهكذا عندما تضيع الحدود الفاصلة بين «المال العام» و«المال الخاص»، ويتم الخلط المتعمد بين «المصلحة العامة» و«المصلحة الخاصة»، تنهار كل الضوابط التي تحمي مسيرة المجتمع من الفساد، وتتآكل كل القيم والمثل التي تعلي من شأن الصالح العام.

إن الآثار المدمّرة للفساد ليست مجرد قضيةٍ أخلاقيةٍ، بل لها تكلفتها الاقتصادية والاجتماعية الباهظة. ووفقاً لبعض الحسابات المبدئية «للتكلفة الاقتصادية» للفساد، نلاحظ ما يلي:

ـ يؤدي ارتفاع حجم التهرب الضريبي، بفضل ممارسات الفساد، إلى زيادة عجز الموازنة العامة للدولة، وضعف مستوى الإنفاق العام على السلع والخدمات الضرورية.

ـ ارتفاع تكلفة الخدمات إلى ١٠ بالمئة نتيجة التكاليف الإضافية الناجمة عن ممارسات الفساد (وفق دراسةٍ حديثةٍ للبنك الدولي).

ـ ارتفاع تكاليف التكوين الرأسمالي (المباني والمعدات)، نتيجة العمولات التي تتراوح في بعض بلدان العالم الثالث ما بين ٢٠ بالمئة إلى ٥٠ بالمئة فوق التكلفة الأصلية.

وجدير بالإشارة هنا، أن ممارسات الفساد ليست مجرّد ممارساتٍ فرديةٍ خاصةٍ، وإنما تتحرك من خلال «أطرٍ شبكيةٍ» و«مافياتٍ» منظّمة[١]. وهكذا تكتسب ممارسات الفساد نوعاً من «المؤسّسية» في إطار تلك «المنظومات الشبكية». وعلى الصعيد الاجتماعي يؤدي اقتصاد الفساد عادةً إلى توزيع الدخول بشكلٍ «غير مشروع»، ويحدث تحولاتٍ سريعةً وفجائيةً في التركيبة الاجتماعية، الأمر الذي يكرّس التفاوت الاجتماعي، ويزيد من احتمالات التوتر وعدم الاستقرار السياسي، ويعرّض شرعية النظام السياسي للتآكل المستمر.

ولكن الأمر الأكثر خطورةً هو أن هناك «بيئةً حاضنةً للفساد»، بمعنى أن تلك البيئة عادةً ما تترك العنان للفساد كي يستشري من دون أن تمارس دورها في كبح جماحه، فتتهيأ له كل الفرص للنمو والازدهار، ليصبح «مؤسّسة»!

(١) انظر: صلاح سالم زرنوقة، «تحليل قضايا الفساد في مصر،» في: **الفساد والتنمية: الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية**، تحرير مصطفى كامل السيد وصلاح سالم زرنوقة (القاهرة: مركز دراسات وبحوث الدول النامية، ١٩٩٩)، ص ٢٩٦.

لعلّ حجم مشكلة الفساد في الوطن العربي، ومخاطر تشعبها وتفاقمها تستدعي دراسة الأسباب والآليات التي تساعد على «**إعادة إنتاج الفساد**» في كافة مرافق الحياة العربية ومناحيها. وفي تقديرنا أن هناك محاور عدةً للحركة تساعد على حصار تلك الظاهرة والقضاء على تداعياتها السلبية على عملية التنمية ومسيرة التقدم في الوطن العربي، ونوجزها في ثلاثة محاور رئيسة:

١ ـ محور توسيع رقعة الديمقراطية والمساءلة: ويقتضي ذلك توسيع دائرة الرقابة والمساءلة من جانب المجالس التشريعية والنيابية، والأجهزة الرقابية، ومنظمات المجتمع المدني لتحقيق درجةٍ أكبر من «الشفافية» في العقود الدولية والعطاءات واتفاقيات المعونة، للقضاء على ما يسمى بـ «الفساد الكبير». وليس هناك من شكٍ في أن الضمان الحقيقي لحلّ «مشكلة الفساد» بشكلٍ أساسي، يكمن في **تداولية السلطة**، حتى لا يعشّش الفساد لمدٍ طويلةٍ، ويتم توارثه والتستّر عليه. وهنا يبرز الدور المهم للإعلام والصحافة في تسليط الضوء على «الفساد الكبير»، في أعلى المواقع، مع توافر الضمانات القضائية اللازمة لحصانة الصحفي ورجل الإعلام.

٢ ـ محور الإصلاح الإداري والمالي: لابدّ من وضع القواعد والضوابط اللازمة لمنع «التداخل» بين الوظيفة العامة وممارسة النشاط التجاري والمالي (بالأصالة أو الوكالة)، لمنع اختلاط المال العام والمال الخاص. وهذا يقتضي بدوره، إعادة النظر في اللوائح المالية والإدارية، وتشديد القيود والضوابط والقضاء التدريجي على مفهوم «الدولة ـ المزرعة».

٣ ـ محور إصلاح هيكل الأجور والرواتب: كي يمكن محاصرة الفساد عند أدنى المستويات، لا بدّ من تحسين أوضاع صغار وكبار الموظفين في الخدمة المدنية، من حيث مستويات الأجور والمرتّبات وما يتمتعون به من مزايا عينيةٍ، حتى تصبح تلك الأجور والمرتّبات أداةً لـ «العيش الكريم» (Living Wages) مما يساعد في زيادة درجة حصانة «صغار الموظفين» و«كبارهم» إزاء الفساد والمفسدين، وبما يساعد في القضاء على «الفساد الصغير» بأشكاله وصوره المختلفة.

وغنيٌ عن القول إن محاصرة الفساد وتقليص مساحته، يقتضيان التحرك على «المحاور الثلاثة» في وقتٍ واحدٍ، إذ إن إصلاح هيكل الرواتب والأجور، وتحصين «الموظف العام» لا يكفيان وحدهما سوى للقضاء على الفساد عند القاعدة فقط، بينما يحتاج القضاء على «الفساد الكبير» عند القمة إلى توسيع نطاق الممارسة الديمقراطية والمحاسَبة والإصلاح الإداري والمالي الشامل.

وقد يكون من المفيد استحداث آليةٍ للكشف عن ممارسة الفساد في الوطن العربي بشكلٍ دوري، **على غرار مراصد «حقوق الإنسان»**، التي تم استحداثها في العديد من أقطارٍ الوطنٍ العربي خلال السنوات الأخيرة. إذ إن هناك عناصر رئيسةً تشكّل جوهر «صناعة الفساد» في الوطن العربي، يجب أن يسهر المرصد على متابعتها ورصدها بشكلٍ دوري.

إن مجتمعنا العربي لهو في أشد الحاجة في هذه اللحظة العصيبة من تاريخه إلى مطاردة وتصفية الفساد والانحرافات والانتهاز في كل منحىً من مناحي حياتنا السياسية والاقتصادية والاجتماعية، حتى تعود إلى الناس الثقة والإيمان بجدوى النزاهة والشرف والجد في العمل، وإعلاء شأن الوطن والصالح العام.

تعقيـــب

داود خير الله(*)

قد تختلف المجتمعات حول ما تعتبره فساداً على الرغم من أن هذه الظاهرة قد نالت رواجاً عالمياً، وللخبراء وجهات نظرٍ مختلفةٌ حول ماهيّة هذه الظاهرة ومعاييرها، فأدبيات الفساد واسعةٌ ومتعددة الجوانب بتعدّد ميادين البحث. وليس سهلاً تقديم مفهوم شاملٍ للفساد يعكس نظريات هذه البحوث ونتائجها في كافة الحقول والميادين التي تناولت موضوع الفساد. ربما لهذا السبب عمد محاضرنا إلى التركيز على الجانب الاقتصادي في شرح مفهوم الفساد ومعاييره، وكمنطلقٍ للتدليل على مبادئ الفساد. وربما يكون قد فعل ذلك أيضاً لضيق الوقت خشية ألا يستطيع أن يفي الموضوع حقّه بالنسبة إلى استنتاجات الباحثين في الحقول العلمية المختلفة.

لقد أجاد الباحث في ربط خطورة الفساد بحجمه واتساع دائرة استشرائه. الواقع أن الفساد لصيقٌ بالطبيعة البشرية، ولم يسلمْ منه بالمطلق أي مجتمع. لكنه كالحروق أي على درجاتٍ، فبعضه عرَضيٌ وقابلٌ للعلاج السريع، وبعضهُ خطيرٌ وصعبٌ علاجه، وبعضه يكون مميتاً. ومن الصعب الإتيان بتعريفٍ شاملٍ ودقيقٍ لماهية الفساد بكافة أبعاده، لذلك نقتصر عادةً على بعض مظاهره وآثاره السلبيةٍ: كالرشوة، وشراء النفوذ، وتسخير الوظيفة العامة للمصلحة الشخصية، وملء دوائر الدولة بالمحاسيب.. إلخ لكن الالتزام بالقضاء على الفساد بفعاليةٍ، والنجاح بذلك مرتبطٌ بالوعي العميق بكافة أبعاده ومخاطره.

علّة الفساد الأساسية أنه يؤدي إلى تلَفٍ تدريجي أو تعفّنٍ لكل جسم يطاله سواء أكان الجسم مادياً أم معنوياً، كالدول والبلديات والمؤسّساتٍ والشركاتٍ.. إلخ، أي

(*) أستاذ القانون في جامعة جورج تاون ـ الولايات المتحدة الأمريكية.

أن الفساد يوقع الاختلال بالجسم الذي يصيبه، ويحرفه عن القيام بالوظيفة التي من أجلها وجد، ففي تعريف الفساد اللغوي أو القاموسي، بالعربية واللاتينية والفرنسية والإنكليزية، يوصَف الفساد بأنه حالة تعفّن، انحلالٌ، انحرافٌ، قبحٌ، تلَفٌ تدريجيٌ، تدهورٌ. كل ذلك يؤدي إلى أن الجسم أو الشخصية الاعتبارية التي يطالها الفساد لا تعود تقوم بالوظيفة التي وُجدت من أجلها، هنا يكمن جوهر الخطورة بالنسبة إلى المؤسّسات التي ينالها الفساد، فجِدية التصدي للفساد تعكس جِدية الالتزام بالحفاظ على سلامة المؤسّسات التي يقوم عليها المجتمع.

وقد أثار الباحث نقاطاً عدةً على جانبٍ كبيرٍ من الأهمية، منها التنويه بملاحظة ابن خلدون عن «الجاه المفيد للمال» وكيف أن التجارة اختلطت بالإدارة، وأن العديد في عالمنا العربي قد انتقل من التجارة إلى الإدارة تحت شعاراتٍ برّاقةٍ، وفي الغالب يختفي التمييز بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، ويصبح نفوذ الإدارة في خدمة التجارة، ويغيب عن الثقافة السياسية المتبعة ضرورة الالتزام بمبدأ تجنب تناقض المصالح (Conflict of Interests) وتختفي الشفافية والمساءلة وحكم القانون، وينشط الفساد بشكلٍ خاصٍ إذا ما كانت هذه الممارَسة تتم على أعلى المستويات في الدولة.

يميز الباحث بين رأس المال الرمزي ورأس المال المادي وذلك تبنياً لنظرية عالم الاجتماع الفرنسي بورديو، ويقول باقتضابٍ إن المسيطِر على رأس المال الرمزي منتجٌ للفساد. وأوافق الباحث على النتيجة التي توصّل إليها، ولكنه لوشاء التوسع في شرح ماهيّة رأس المال الرمزي وكيفية إنتاج الفساد وآلياته من خلال السيطرة عليه، لكانت مساهَمته في تسليط الضوء على مُعامِل الفساد ومضاره، وبالنتيجة على اختيار الآليات الملائمة لمكافحته، أوسع وأشدّ فعالية.

يشير الباحث إلى تدوير الأموال الأجنبية التي تأتي في شكل معوناتٍ إلى الجيوب الخاصة، ويقدّمها كعاملٍ مهم في انتشار ظاهرة الفساد في الوطن العربي، وفي مكوّنات اقتصاده. إذا كانَ الأمرُ كذلك، وكانت هناك معلوماتٌ يمكن الركون إليها في هذا المجال فيجب توثيقها والإعلان عنها لأن ذلك سوف يدفع الدول التي هي مصدر هذه المعونات إلى التدخل، والمساعدة الفعّالة في مقاومة هذا السلوك الفاسد.

يدعو الباحث في الحرب على ظاهرة الفساد إلى محاصرتها على ثلاثة محاورٍ: محور توسيع رقعة الديمقراطية والمساءلة، ومحور الإصلاح الإداري والمالي، ومحور إصلاح هيكل الأجور والرواتب. المحاور الثلاثة المقترَحة على جانبٍ كبيرٍ من الأهمية في الحرب على الفساد، لكن هناك محوراً أساسياً لا يقلّ أهميةً عنها، وهو محور تفعيل

حكم القانون والإصلاح القضائي. فاتخاذ القوانين الملائمة وتطبيقها بفعاليةٍ من أهمّ العوامل في الحدّ من ظاهرة الفساد.

أكثر ما لفتني في الورقة التوصيف الذي اختارته لحال الجزائر، والذي ينطبق من دون شكٍ على معظم إن لم يكن على كافة الدول العربية، فمما لا شكّ فيه أن معظم الدول العربية مريضٌ بإدارته، مريضٌ بممارسة المحاباة، ومريضٌ بالمحسوبية، وبالتعسف باستخدام النفوذ والسلطة، وعدم جدوى الطعون والتظلمات، مريضٌ بالامتيازات التي لا رقيب عليها ولا حسيب، مريضٌ بتبذير الموارد العامة ونهبها من دون رادع وناهٍ. فإذا ما كان هذا التوصيف ينطبق على العديد من الدول العربية، وهو كذلك فيً رأيي، فالتحدي الكبير لنا جميعاً أن نفهم ونشرح الأسباب التي أدّت إلى هذا الوضع، ومن ثمّ الانتقال إلى وضع خطةٍ عمليةٍ قابلةٍ للتطبيق، وللتحول من هذا الوضع المريض إلى وضع أكثر صحةً. فعلى المثقف يقع عبء فهم قواعد السلوك الاجتماعي ووضعها وشرحها في المجتمعات الحيّة. وعليه يقع وضع خطط التغيير ومراقبة تنفيذ هذه الخطط.

أخيراً يدعو الباحث إلى استحداث آليةٍ للكشف عن ممارَسة الفساد في الوطن العربي كجزءٍ من الحملة على الفساد، لمحاصرَته، وتقليص مساحته على غرار مراصد حقوق الإنسان. في الواقع يمكن استحداث آليةٍ تشبه إلى حدٍ بعيدٍ منظمة الشفافية الدولية (Transparency Intenational) تكرّس جهودها لرصد الفساد في الوطن العربي ومقاومته. ويمكن الإفادة كثيراً من خبرة منظمة الشفافية الدولية، والتعاون معها لوضع الخطوط الرئيسة في بعض الدراسات الميدانية والأبحاث المختصّة.

المناقشـات

١ ـ حسن نافعة

تشترك النظم العربية في القمع والاستبداد لكنها تختلف بأنواع الفساد وأشكاله، ومن الطبيعي أن ينتشر الفساد الصغير في الدول الفقيرة المكتظة بالسكان بينما قد لا نجده في الدول الغنية القليلة السكان. إن أسباب فساد رؤوس النظم العربية مختلفة. ويثير ذلك مسألة العلاقة مابين الفساد والتبعية الخارجية، فهل تكرس هذه التبعية الفساد أم العكس؟ وهل يؤدي الإصلاح من الخارج إلى تخفيف ظاهرة الفساد؟ وكيف نعالجها؟ يربط الاتجاه السائد مابين معالجة الفساد وبين انتشار الديمقراطية، لكن الحديث المعاصر عن الديمقراطية أخذ يتخطى آليات التعددية وصندوق الاقتراع إلى الجوهر الذي يتمثل بدرجة المشاركة في صنع القرار، والشفافية، والمساءلة السياسية (البرلمانية) والقانونية (القضائية) والمالية والإدارية (الرقابية). وربما هذا ما يفسر الانتقال من مفهوم الديمقراطية إلى مفهوم «الحكم الصالح».

٢ ـ سالم توفيق النجفي

الديمقراطية شرطٌ ضروريٌ لسيادة نظام الحكم الصالح، لكنها ليست شرطاً كافياً، فحتى يكون الحكم صالحاً يجب أن يحقّق قدراً مناسباً من عدالة توزيع الثروة للقضاء على الفقر. فالنظام الناصري لم يصل إلى السلطة عبر الوسائل الديمقراطية، لكنه حقّق من العدالة الاجتماعية ما لم تستطع النظم الديمقراطية تحقيقه، بقدر ما أن نظم الحكم الرأسمالية تعمل دائماً على إعادة توزيع الثروة لصالح رأس المال، وإن كانت تعتمد الديمقراطية في تداول السلطة، فليس هناك ترابطٌ قويٌ دائمٌ بين الديمقراطية والحكم الصالح.

٣ ـ محمود المراغي

لم تتناول الورقة الفساد السياسي، لكنها أبرزت العلاقة ما بين الفساد الاقتصادي والفساد السياسي، فانتقلت القضية من المجال الأخلاقي إلى المجال السياسي ـ الاقتصادي، ومن فساد السطح الصغير إلى فساد القمة الكبير، ومن استهجانه إلى التطبّع معه. ولقد أبرزت الفساد العابر للحدود عبر المعونات والرشاوى الأجنبية، لكنها اعتمدت تعريفاتٍ دوليةً متحيّزةً تميل إلى إدانة كل ما هو عام وحكومي، لصالح الترويج لليبرالية، وعدم تدخل الدولة.

٤ ـ عبد المحسن حمادة

أصبحت مسألة الفساد مبرّراً للتدخل الخارجي، بدعوى أن الفساد يولّد الإرهاب الذي يهدّد الأمن الأمريكي ـ الأوروبي. إن الفساد من أهم عوامل ضعف أمتنا، ويرتبط انتشاره بعدة عوامل من أبرزها ضعف الوازع الديني. ومن هنا يجب أن نركّز على الإصلاح السياسي والتربوي في أيةٍ عمليةٍ للإصلاح.

٥ ـ عزمي الشعيبي

تعتمد الحلول التي يقترحها الباحث أساساً على وجود رغبةٍ وإرادةٍ لدى القيادات السياسية والإدارية القائمة من أجل التغيير، وهو ما لا يستقيم مع غياب إرادتها السياسية في الإصلاح. إن الحلول الممكنة والمناسبة في منطقتنا العربية تعتمد على مبادرة مختلف مكوّنات المجتمع المدني، ولاسيما منها النخب ومؤسّسات حقوق المواطن والإنسان والشفافية والحكم الصالح، التي تستهدف إدراج القادة المحليين والمؤثّرين في الضغط على مراكز القرار، ونشر مفهوم المواطَنة والحقوق المترتبة عليه من وصولٍ إلى المعلومات وشفافيةٍ ومساءلة.

٦ ـ صباح ياسين

هل نتعرض للفساد بدءاً من القاعدة إلى القمة، ونبدأ بالعلاج؟ ستواجه هذه المحاولة أشكالاً مختلفةً من المقاومة العلنية والصامتة، فلقد غدا المال السِحت الحرام وسيطاً في التعاملات السياسية والتجارية، ونفذ إلى مؤسّسات الضبط الاجتماعي ليعشّش العطب في القضاء. والخطير أن يتبنى الفاسدون دعوة التصدي للفساد كما يتبنى اللصوص حملة تنوير الشوارع، فيتم احتواء التصدي للفساد في مربّع الترقيع وتزييف المقاصد، ورفع العقيرة في الإعلام والبحث عن كبش فداء لإعلاء شأن «الحملة الوطنية لمكافحة الفساد» وتمجيدها. وستجد هذه الإشكالية صداها ليس في

مؤسسات المجتمع المدني فحسب بل وفي المؤسّسات الدينية التي عليها أن تستعيد أخلاقيتها، وتخرج من جلباب السلطان، وتجهر بمكافحة الفساد.

٧ ـ فهد الفانك

أتحفظ على اعتبار الإثراء عن طريق البورصة نوعاً من الفساد لأنه يخلط مابين الفساد والمضارَبة، فحرية التداول في البورصة بما في ذلك المضارَبة تطبيقٌ للديمقراطية في ميدان المعامَلات. ويجب عدم الاكتفاء بالتركيز على فساد القطاع العام لأن هناك فساداً كبيراً في الشركات المساهِمة، وحتى في أوساط المثقفين. الحكم الصالح لا يغطي شؤون الدولة فحسب، بل يغطي شؤون إدارة الشركات الخاصة. ويمكن تعريف الحكم الصالح بضدّه الحكم الفاسد لكن ماذا عن الفعالية؟ وهل يُقاس صلاح الحكم و الحاكم بالنوايا أم بالنتائج؟

٨ ـ شهيدة الباز

من الضروري التدقيق النقدي في المفاهيم، ولاسيما إذا كانت قد صِيغت في إطار واقع اقتصادي- سياسي مختلفٍ، لتنطبق بشكلٍ خاصٍ على مجتمعات العالم الثالث، ومنها المجتمعات العربية. فعلى الرغم من أن الديمقراطية السياسية بالمعنى التمثيلي الليبرالي ضروريةٌ فإنها ليست كافيةً في مجتمعاتنا العربية التي تنخفض فيها مؤشّرات التنمية البشرية، مما يؤثّر في الانتخاب والمشاركة لصالح احتكار قلةٍ من النخبة لاتمثّل الجماهير. فالديمقراطية الاجتماعية شرطٌ للديمقراطية السياسية، مما يفضي إلى ديمقراطية المشارَكة.

٩ ـ محمود عبد الفضيل (يرد)

أتقبل جميع الملاحظات وأعتقد أنها أثْرَت الحوار. ولكني أريد أن أتوقف عند نقطتين مهمتين:

الأولى، ملاحظة سالم النجفي حول أن الديمقراطية ليست مهمةً بالضرورة بقدر ما أنّ المهم هو إعادة توزيع الدخل كما فعل عبد الناصر، وأعتقد أنه يجب أن نتجاوز الآن قضية الديمقراطية الاجتماعية أم الديمقراطية السياسية؟ فلقد عانينا الأمرّيْن من هذه المفاضَلات. المطلوب أن نمشي في المساريْن: لا ديمقراطيةَ سياسيةً من دون ديمقراطيةٍ اجتماعيةٍ ولا ديمقراطيةَ اجتماعيةً من دون ديمقراطيةٍ سياسيةٍ. لقد سقطت التجربة المصرية التي درستها جيداً، وأبرزت فيها الإصلاح الزراعي وغيره لأنه لم تكن هناك ديمقراطية. فللحفاظ على المكاسب الاجتماعية يجب أن يكون هناك ديمقراطية، وأرجو أن يكون ذلك محسوماً بعد هذه التجارب المريرة.

و**الثانية**، ملاحظة الأستاذ محمود المراغي حول عدم تعرض الدراسة للفساد السياسي. و مما لاشكّ فيه أنني أعتقد أن الفساد السياسي آليةٌ من آليات تزوير الديمقراطية حتى في البلاد المتقدمة، ولكن ما أخالفه فيه ليس تكريس ظاهرة الفساد التي نتفق على أنها قد أصبحت مؤسّسةً بل حول مكانها الحقيقي الذي قال الأستاذ المراغي أنني قد اهتممت به على مستوى القطاع العام وليس على مستوى القطاع الخاص. ولكنني تحدثت عن آليات السوق المستحدَثة سواء كانت بورصةً أم غيرها، وكلها فعلياً قطاعٌ خاصٌ، إنما هناك دورٌ للدولة ولفساد الدولة، وهذه آثار التغذية العكسية. وبالعكس لم أقع في هذا المطب، بل ركّزت على الفساد الذي يوليه القطاع العام، ولست ممن يسقطون في هذا التبسيط. ولكن إذا سمح لي أن أوضح أن العالم الخارجي و القطاعين العام والخاص يتداخلون في صناعة الفساد بالمعنى الاقتصادي والسياسي وهذه نقطةٌ يجب التركيز عليها.

الفصل الثاني

مفهــوم الحكــم الصالــح(*)

حسن كريّـم(**)

مقدّمـــة

يسعى هذا البحث إلى تقديم إطارٍ فكري شاملٍ لمفاهيم الحكم الصالح عبر تعريف المفاهيم، وتطورها التاريخي **أولاً**، وعبر ربطها مع التنمية بأبعادها المختلفة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وربطها مع مفهوم التنمية الإنسانية **ثانياً**، وعبر استنباط معايير لقياس الحكم الصالح، واستخراج المؤشّرات لقياس فعالية وتأثير ونتائج تطبيق أو عدم تطبيق هذه المفاهيم **ثالثاً**. ويتعرّض البحث إلى مفهوم الديمقراطية **رابعاً**، وعلاقة التنمية بالديمقراطية **خامساً**، والديمقراطية والفقر **سادساً**، ثم يعرض للأدوار المختلفة لأطراف الحكم الصالح مركزاً على معايير المشاركة والتمكين، ومستعرضاً أدوار كلٍ من الدولة والسلطات المحلية والمجتمع المدني والقطاع الخاص بناءً على المعايير التي تمّ نقاشها مسبقاً.

أولاً: مفهـوم الحكم الصالح

١ ـ مفهوم الحكم

يُعتبر مفهوم الحكم (Governance) مفهوماً مُحايداً يعبّر عن ممارسة السلطة السياسية وإدارتها لشؤون المجتمع، وموارده، وتطوّره الاقتصادي والاجتماعي.

(*) نشرت هذه الدراسة ضمن ملف «الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية» في: **المستقبل العربي**، السنة ٢٧، العدد ٣٠٩ (تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٤)، ص ٤٠ ـ ٦٥.

(**) أستاذ العلوم السياسية، الجامعة الأميركية في بيروت.

والحكم مفهومٌ أوسع من الحكومة لأنه يتضمن بالإضافة إلى عمل أجهزة الدولة الرسمية من سلطاتٍ تنفيذيةٍ وتشريعيةٍ وقضائيةٍ وإدارةٍ عامةٍ، عمل كلٍ من المؤسّسات غير الرسمية، أو منظمات المجتمع المدني، بالإضافة إلى القطاع الخاص.

يعبّر مفهوم الحكم عن إدارة و ممارسة السلطات السياسية والاقتصادية والاجتماعية على مختلف المستويات المركزية واللامركزية، أي الإقليمية والمحلية[١]. ومفهوم الحكم بهذا المعنى الحيادي ليس جديداً، بل هو قديم قِدم الحضارات البشرية نفسها. إن هذا المفهوم يدل على الآليات والمؤسّسات التي تشترك في صنع القرارات أو في التأثير فيها.

٢ ـ مفهوم الحكم الصالح

يُستخدم مفهوم الحكم الصالح (Good Governance) منذ عقدين من الزمن من قِبل مؤسّسات الأمم المتحدة لإعطاء حكم قيَمي على ممارسة السلطة السياسية لإدارة شؤون المجتمع باتجاهٍ تطويري وتنموي وتقدمي. أي أن الحكم الصالح هو الحكم الذي تقوم به قيادات سياسية مُنتخَبة، وكوادر إدارية ملتزمة بتطوير موارد المجتمع، وبتقدم المواطنين وبتحسين نوعية حياتهم ورفاهيتهم، وذلك برضاهم وعبر مشاركتهم ودعمهم.

إن إدارة شؤون المجتمع من خلال الحكم الصالح تتضمن ثلاثة أبعادٍ مترابطةٍ وهي: البعد السياسي المتعلق بطبيعة السلطة السياسية وشرعية تمثيلها، والبُعد التقني المتعلق بعمل الإدارة العامة وكفاءتها وفاعليتها، والبُعد الاقتصادي ـ الاجتماعي المتعلق بطبيعة بنية المجتمع المدني ومدى حيويته واستقلاله عن الدولة من جهةٍ، وطبيعة السياسات العامة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، وتأثيرها في المواطنين من حيث الفقر ونوعية الحياة، كما علاقتها بالطبع مع الاقتصادات الخارجية، والمجتمعات الأخرى من جهةٍ أخرى[٢].

وتؤثّر هذه الأبعاد الثلاثة وتترابط مع بعضها في إنتاج الحكم الصالح. فلا يمكن تصور إدارةٍ عامةٍ فاعلةٍ من دون استقلال الإدارة عن نفوذ السياسيين، ولا يمكن للإدارة السياسية وحدها من دون وجود إدارةٍ عامةٍ فاعلةٍ من تحقيق

---

(١) هذا التعريف تعتمده الكثير من منظمات الأمم المتحدة، انظر: «The Governance Working Group of the International Institute of Administrative Sciences 1996,» and «Understanding the Concept of Governance,» in: < http://www.gdrc.org/U-gov/governance-underst and.html >.

(٢) انظر: United Nations Development Programme [UNDP], *Governance for Sustainable Human Development: A UNDP Policy Document* (New York: UNDP, 1997).

إنجازاتٍ في السياسات العامة. كما أن هيمنة الدولة على المجتمع المدني وتغييبه ستؤدي إلى غياب مكوّنٍ رئيسيٍ في التأثير في السياسات العامة، ومراقبة السلطة السياسية والإدارية ومحاسبتها. ومن جهةٍ ثانيةٍ، لا تستقيم السياسات الاقتصادية والاجتماعية بغياب المشاركة والمحاسبة وبغياب الشفافية، ولا تؤدي إلى تحسين أوضاع المواطنين غير القادرين على تصحيح هذه السياسات. لذلك فإن الحكم الصالح هو الذي يتضمّن حُكماً ديمقراطياً فعالاً، ويستند إلى المشاركة والمحاسَبة والشفافية(٣).

وكما أسلفنا فإن الحكم الصالح يعتمد على تكامل عمل الدولة ومؤسّساتها والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني. ويشمل القطاع الخاص كلّ المشاريع الخاصة غير المملوكة من الدولة في قطاعات الصناعة والزراعة والتجارة والخدمات، مثل المصارف الخاصة، ووسائل الإعلام الخاصة وغيرها. كما يشمل القطاع غير المؤطّر في السوق(٤). ويتكوّن المجتمع المدني، الذي يقع بين الأفراد والدولة، من مجموعاتٍ منظّمةٍ أو غير منظّمةٍ، ومن أفراد يتفاعلون اجتماعياً وسياسياً واقتصادياً، ويُنظّمون بقواعد وقوانين رسميةٍ وغير رسميةٍ.

إن منظمات المجتمع المدني هي مجموعة الجمعيات التي ينظّم المجتمع نفسه حولها طوعاً. وتشمل هذه الجمعيات النقابات العمالية، والمنظمات غير الحكومية؛ والمجموعات المعنية بتحقيق المساواة بين الرجال والنساء، والمجموعات اللغوية والثقافية والدينية، والمؤسسات الخيرية، وجمعيات رجال الأعمال، والنوادي الاجتماعية والرياضية، والتعاونيات ومنظمات تنمية المجتمع، والمجموعات المعنية بالبيئة، والجمعيات المهنية، والمؤسسات الأكاديمية ومراكز البحوث، ومنابر الإعلام. كما تشمل أيضاً الأحزاب السياسية، وإن كانت الأحزاب تجمع بين الانتماء إلى المجتمع المدني والانتماء إلى جهاز الدولة إذا كانت ممثلةً في البرلمان(٥).

---

(٣) انظر: United Nations Development Programme [UNDP], *Reconceptualizing Governance for Sustainable Human Development: Discussion Paper 2* (New York: UNDP, 1997), p. 3.

(٤) انظر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، **تقرير التنمية الإنسانية العربية ٢٠٠٢: خلق الفرص للأجيال القادمة** (نيويورك: البرنامج، المكتب الإقليمي للدول العربية، ٢٠٠٢)، ص ١٠١.

(٥) هذا التعريف واسع جداً ولا يتضمن تمييزاً ضرورياً بين المجتمع المدني والمجتمع الأهلي، ولا ينبغي أن يُعتبر دخول الأحزاب إلى البرلمان انتماء إلى جهاز الدولة إلا إذا كان الحزب مشاركاً في السلطة التنفيذية أو كان الحزب الأوحد المُهيمن. انظر: المصدر نفسه، ص ١٠١-١٠٢.

ثانيـاً: علاقة الحكم الصالح بالتنمية

لقد ظهر مفهوم الحكم الصالح وترافق مع تطوير مفاهيم التنمية. فلقد تغيرت مفاهيم التنمية من التركيز على النمو الاقتصادي إلى التركيز على التنمية البشرية ثم التنمية البشرية المُستدَامة، أي الانتقال من الرأسمال البشري إلى الرأسمال الاجتماعي، وصولاً إلى التنمية الإنسانية. واقترن هذا التطوير في مفاهيم التنمية بإدخال مفهوم الحكم الصالح في أدبيات منظمات الأمم المتحدة، ومؤخراً البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. ويعود السبب في ذلك إلى أن النمو الاقتصادي لبعض البلدان لم يترافق مع تحسين مستوى عيش أغلبية السكان. وبهذا المعنى فإن تحسّن الدخل القومي لا يعني تلقائياً تحسين نوعية الحياة للمواطنين[٦].

إنّ تطوّر مفهوم التنمية إلى تنميةٍ بشريةٍ مُستدَامةٍ تشمل عمليةً مترابطةً لكلّ مستويات النشاط الاجتماعي والاقتصادي والسياسي والثقافي والبيئي. وتستند هذه العملية إلى منهاج تكاملي يقوم على العدالة في التوزيع ويعتمد المشاركة. كما أنه يتضمن التخطيطَ الطويلَ المدى، ليس للموارد الاقتصادية فحسب، بل للتعليم والسكن والبيئة والثقافة السياسية والتركيب الاجتماعي أيضاً. وتمّ ربط مفهوم الحكم الصالح مع مفهوم التنمية البشرية المُستدَامة، لأن الحكم الصالح هو الرابط الضروري لتحويل النمو الاقتصادي إلى تنميةٍ بشريةْ مُستدَامة.

لقد ركّزت تقارير التنمية البشرية التي بدأ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بإصدارها منذ العام ١٩٩٠ على مفهوم نوعية الحياة، وعلى محورية الإنسان في العملية التنموية. ودرجَتْ هذه التقارير على تصنيف الدول بناءً على مفهوم ومعايير التنمية البشرية المستدَامة. ومن هذه المؤشرات توقع الحياة عند الولادة، ومتوسط دخل الفرد الحقيقي، ومستوى الخدمات الصحية، ومستوى التحصيل العلمي[٧]. يمكن القول إن النمو الاقتصادي ما هو إلا وسيلةٌ لتحقيق التنمية البشرية المستدَامة وليس غايةً بحدّ ذاته. وإن واجب ومسؤوليات الحكم الصالح أن يتأكد من تحقيق المؤشّرات النوعية لتحسين نوعية الحياة للمواطنين، وهذه المؤشّرات تتعدى المؤشّرات المادية التي تقيس الثروة المالية إلى الاستثمار الضروري في الرأسمال البشري. فالعلم والصحة مثلاً يندرجا ككلفةٍ تدفعها الدولة، ولكنهما في نهاية الأمر استثمارٌ بعيد المدى، وضروريٌ لتحسين نوعية الحياة لدى القسم الأعظم من المواطنين[٨].

(٦) UNDP, *Reconceptualizing Governance for Sustainable Human Development: Discussion Paper 2*, p. 5.

(٧) هناك شرح وافٍ لتطور مفهوم التنمية البشرية في: المصدر نفسه، ص ٣-٨.

(٨) المصدر نفسه، ص ٧.

إن التنمية البشرية المُستدَامة تنميةٌ ديمقراطيةٌ تهدف إلى بناء نظام اجتماعي عادلٍ، أو إلى رفع القدرات البشرية عبر زيادة المشاركة الفاعلة والفعالة للمواطنين، وعبر تمكين الفئات المُهمّشة، وتوسيع خيارات المواطنين وإمكاناتهم. وهذا التعريف الأخير هو ما سمّاه **تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٢** بالتنمية الإنسانية. ولكنه أضاف إلى التعريف أبعاداً مهمة وسّعت سياق المفهوم، حيثُ اعتبر أن توسيع الخيارات الإنسانية مرتبطٌ محورياً بموضوعيْن مترابطيْن هما القدرات والفرص المُتاحة، والفرص تتضمن الحرية بمعناها الواسع، واكتساب المعرفة وتمكين الإطار المؤسساتي(٩).

إذا كان من الصعب الربط والجزم بالعلاقة الشرطية مابين الديمقراطية والتنمية بالمطلق، حيث دلّت بعض التجارب على حصول تنميةٍ بدرجةٍ معينةٍ في ظل أنظمةٍ تسلطيةٍ، فإن مفهوم التنمية الإنسانية يعتبر أن استدامة التنمية بالمعنى الذي يضمن عدالتها بأبعادها **الثلاثة**: الوطنية بين مختلف الطبقات الاجتماعية والمناطق، والعالمية فيما يخص التوزيع بين الدول الفقيرة والدول الغنية، والزمنية كبعدٍ ثالثٍ فيما يخص مصالح الأجيال الحالية والأجيال اللاحقة، يتطلب مشاركة المواطنين الفاعلة في التنمية. ولا تكون المشاركة فاعلةً إلا إذا استندت إلى تمكين المواطنين ولاسيما الفقراء والمُهمَّشين منهم، وجعلهم قادرين على تحمل مسؤولياتهم، والقيام بواجباتهم والدفاع عن حقوقهم.

إن تمكين المواطنين وتوسيع خياراتهم يتطلب تقوية أشكال المشاركة ومستوياتها عبر الانتخابات العامة لمؤسّسات الحكم، وعبر تفعيل دور الأحزاب السياسية وضمان تعددها وتنافسها، وعبر ضمان حرية العمل النقابي واستقلالية منظمات المجتمع المدني. وهذه صفات ومؤشرات لا يؤمّنها إلا الحكم الصالح.

باختصار، يمكن إدراج خمسة مؤشّراتٍ أساسيةٍ للتنمية البشرية المُستدَامة هي(١٠):

١ ـ **التمكين**: أي توسيع قدرات المواطنين وخياراتهم، وإمكانية ممارستهم لحرية الاختيار بعيداً عن الجوع والحرمان، وبالتالي إمكانية مشاركتهم الفعلية في القرارات التي تتعلق بحياتهم وتؤثر فهم.

---

(٩) انظر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، **تقرير التنمية الإنسانية العربية ٢٠٠٢: خلق الفرص للأجيال القادمة**، ص ١٦-١٧.

(١٠) UNDP, *Reconceptualizing Governance for Sustainable Human Development: Discussion Paper 2*, p. 8.

٢ ـ **التعاون**: وفيه تضمينٌ لمفهوم الانتماء والاندماج والتضمينية كمصدرٍ أساسي للإشباع الذاتي الفردي، حيث التعاون هو التفاعل الاجتماعي الضروري، وتكونُ التنمية البشرية معنيةً بهذا البُعد.

٣ ـ **العدالة في التوزيع**: وتشمل الإمكانيات والفرص وليس فقط الدخل، وكمثَلٍ على ذلك حق الجميع بالحصول على التعليم.

٤ ـ **الاستدامة**: وتتضمّن القدرة على تلبية حاجات الجيل الحالي من دون التأثير سلباً في حياة الأجيال اللاحقة، وحقها في العيش الكريم.

٥ ـ **الأمان الشخصي**: ويتضمن الحق في الحياة بعيداً عن أية تهديداتٍ أو أمراضٍ مُعْديةٍ أو قمعٍ أو تهجير.

ويمكن إضافة الحرية والحق في اكتساب المعرفة والشفافية وتمكين المرأة بشكلٍ خاصٍ اعتماداً على مؤشّرات التنمية الإنسانية الوارد ذكرها في **تقرير التنمية الإنسانية العربية**(١١) إن هذه المؤشّرات النوعية لا تتحقق إلا بوجود نظام إدارةٍ للدولة أو حُكم سليم بالأحرى يضع السياسات العامة ويُطبقها في المجالات الاقتصادية الاجتماعيةً والسّياسية والإدارية.

ثالثاً: قياس الحكم الصالح

في البدء، لا بدّ من الإشارة إلى أن محاولة تعميم أسس الحكم الصالح عبر استخدام معايير موحّدةٍ، قد تحمل بعض التعسّف الذي يَنتج عن عدم احترام الخصوصيات الثقافية، والفوارق في مستويات التطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي بين المجتمعات والدول. لذلك يجب أن تُكيّف معايير الحكم الصالح مع حالة البلد أو المناطق على الأقل، حيث قد تختلف الأولويات، حسب تاريخ وتراث وثقافة ومستوى تطور هذه البلدان. وهذا التكيف للمؤشرات والمعايير ضروريٌ للانتقال من مرحلة المفهوم النظري إلى ابتكار الآليات العملية التطبيقية التي تسمح تدريجياً بتطوير الإدارة والحكم، وترفع من مستويات المحاسبة والمساءلة والمشاركة والشفافية.

ويمكن مقاربة الموضوع من خلال التعرف إلى خصائص الحكم السيئ أو غير الصالح، من أجل المعرفة العملية لعملية الانتقال إلى مرحلة الحكم الصالح. وتبدو

---

(١١) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، **تقرير التنمية الإنسانية العربية ٢٠٠٢: خلق الفرص للأجيال القادمة**، ص ١٨.

محاولة تعميم أسس الحكم غير الصالح أو السيئ (Poor Governance) أقلّ تعسّفاً، حيثُ يمكن التعرف على هذه الخصائص ومحاربتها، وتشمل[١٢]:

١ ـ الحكم الذي يفشل في الفصل الواضح والصريح بين المصالح الخاصة والمصلحة العامة، وبين المال العام والخاص، وينحو بشكلٍ دائمٍ إلى استخدام الموارد العامة أو استغلالها لصالح مصلحةٍ خاصة.

٢ ـ الحكم الذي ينقصه الإطار القانوني، ولا يطبّق مفهوم حكم القانون، بحيث تطبّق القوانين استنسابياً وتعسّفياً، ويعفي المسؤولين أنفسهم من تطبيق القوانين.

٣ ـ الحكم الذي لديه عددٌ كبيرٌ من المعوقات القانونية والإجرائية أمام الاستثمار الإنتاجي بما يدفع نحو أنشطة الربح الريعي والمضاربات.

٤ ـ الحكم الذي يتميز بوجود أولوياتٍ تتعارض مع التنمية وتدفع نحو الهدر في الموارد المتاحة وسوء استخدامها.

٥ ـ الحكم الذي يتميّز بوجود قاعدةٍ ضيقةٍ أو مغلقةٍ وغير شفافةٍ للمعلومات، ولعمليات صنع القرار بشكلٍ عامٍ، وعمليات وضع السياسات العامة بشكلٍ خاص.

٦ ـ الحكم الذي يتميز بوجود الفساد و انتشار آلياته وثقافته بما في ذلك القيم التي تتسامح مع الفساد.

٧ ـ أخيراً، الحكم الذي يتميّز باهتزاز شرعية الحكم وضعف ثقة المواطنين به، مما قد يدفع إلى انتشار القمع ومصادرة الحريات وانتهاك حقوق الإنسان وسيادة التسلط.

ويمكن اعتبار هذه المؤشـرات السلبية أدوات قياسٍ في حال تمّ تجاوزها نحو نقائضها، وإن بشكلٍ نسبيٍ وتدريجي وجزئي.

أما خصائص الحكم الصالح فعديدةٌ ومتنوعةٌ، وقد تختلف بأولوية التطبيق من بلدٍ إلى آخر. وهذه الخصائص أو المعايير تتوزع بين معايير سياسيةٍ واقتصاديةٍ واجتماعيةٍ وإداريةٍ. ولا تشمل أداء الدولة ومؤسساتها المركزية واللامركزية فحسب، بل تشمل الإدارة العامة ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص وحتى المواطنين أنفسهم بصفاتهم كأفرادٍ وكناشطين اجتماعيين أيضاً.

وتختلف الأولويات والمعايير كذلك باختلاف الجهات ومصالحها، فلو نظرنا إلى المعايير التي يستخدمها البنك الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لوجدنا أنها

---

(١٢) انظر: *Governance and Development* (Washington, DC: World Bank, 1992), p. 9.

تستند إلى ما يحفز النمو الاقتصادي والانفتاح الاقتصادي، وحرية التجارة والخصخصة. ولقد استندت دراسة البنك الدولي عن « الحكم الجيد» في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى معيارين أساسيينْ هما: التضمينية والمساءلة. المعيار الأول يشمل حكم القانون والمعاملة بالمساواة والمشاركة بالمساواة وتأمين فرصٍ متساويةٍ للاستفادة من الخدمات التي توفرها الدولة. أما المعيار الثاني فيتضمن التمثيل والمشاركة والتنافسية (سياسياً واقتصادياً) والشفافية والمساءلة والمحاسبة[١٣].

وفي بعض الدراسات الأخرى تم التركيز على ستة معايير للحكم الصالح هي:

ـ المحاسبة والمساءلة.

ـ الاستقرار السياسي.

ـ فعالية الحكومة.

ـ نوعية تنظيم الاقتصاد.

ـ حكم القانون.

ـ التحكم بالفساد[١٤].

أما منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية فركّزت دراسةٌ باسمها على أربعة معايير فقط هي:

أ ـ دولة القانون.

ب ـ إدارة القطاع العام.

ج ـ السيطرة على الفساد.

د ـ خفض النفقات العسكرية[١٥].

هـذا، بينما كانت الدراسات الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أكثر

---

(١٣) انظر التقرير عن التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: **الحكم الجيد لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: تحسين التضمينية والمساءلة** (واشنطن: البنك الدولي، ٢٠٠٣)، ص ٣.

(١٤) Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*, Policy Research Working Paper; 3106 (Washington, DC: World Bank, [2003]).

(١٥) *Participatory Development and Good Governance*, Development Co-operation Guidelines Series (Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 1995), p. 14.

شمولاً، وتضمنت تسعة معايير هي :

١ ـ المشاركة.

٢ ـ حكم القانون.

٣ ـ الشفافية.

٤ ـ حُسن الاستجابة.

٥ ـ التوافق.

٦ ـ المساواة وخاصة في تكافؤ الفرص.

٧ ـ الفعاليـة.

٨ ـ المحاسبة.

٩ ـ الرؤية الاستراتيجية(١٦).

ـ أما المشاركة فتعني حق المرأة والرجل بالتصويت وإبداء الرأي مباشرةً أو عبر المجالس التمثيلية المنتخَبة ديمقراطياً بالبرامج والسياسات والقرارات. وتتطلب المشاركة توفر القوانين التي تضمن حرية تشكيل الجمعيات والأحزاب، وحرية التعبير والانتخاب، والحريات العامة بشكلٍ إجمالي ضماناً لمشاركة المواطنين الفعّالة، ولترسيخ الشرعية السياسية.

ـ وحكم القانون يعني مرجعية القانون وسيادته على الجميع من دون استثناءٍ انطلاقاً من حقوق الإنسان بشكلٍ أساسي. وهو الإطار الذي ينظّم العلاقات بين المواطنين من جهةٍ، وبينهم وبين الدولة من جهةٍ ثانية. كما أنه ينظّم العلاقات بين مؤسسات الدولة، ويحترم فصل السلطات واستقلالية القضاء. وتؤمن هذه القواعد الحقوقية العدالة والمساواة بين المواطنين. وهذا يتطلب وضوح القوانين وشفافيتها وانسجامها في التطبيق (١٧).

ـ أما الشفافية فتعني توفر المعلومات الدقيقة في مواقيتها وإفساح المجال أمام الجميع للاطلاع على المعلومات الضرورية والموثقة، مما يساعد في اتخاذ القرارات الصالحة في مجال السياسات العامة، ويُبرز أهمية توفر المعلومات الإحصائية عن السياسة المالية والنقدية والاقتصادية بشكلٍ عام، وأهميتها في تصويب السياسات الاقتصادية. وتُعتبر الحكومة والمؤسسات الاقتصادية العامة والخاصة مثل البنوك؛ المصدر الرئيس لهذه المعلومات، ويجب أن تنشرها بعلنيةٍ ودوريةٍ من أجل توسيع

---

(١٦) UNDP, *Governance for Sustainable Human Development: A UNDP Policy Document*, pp. 4-5.

(١٧) لمزيد من التفاصيل حول حكم القانون انظر: *Governance and Development*, pp. 29-39.

دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة من جهةٍ، ومن أجل التخفيف من الهدر ومحاصرة الفساد من جهةٍ أخرى[18].

ـ أما حُسن الاستجابة فيعني قدرة المؤسسات والآليات على خدمة الجميع وتلبية الجميع دون استثناء.

ـ والتوافق يرمز إلى القدرة على التوسط والتحكيم بين المصالح المتضاربة من أجل الوصول إلى إجماع واسعٍ حول مصلحة الجميع، وإن أمكن حول المصلحة العامة، والسياسات العامة.

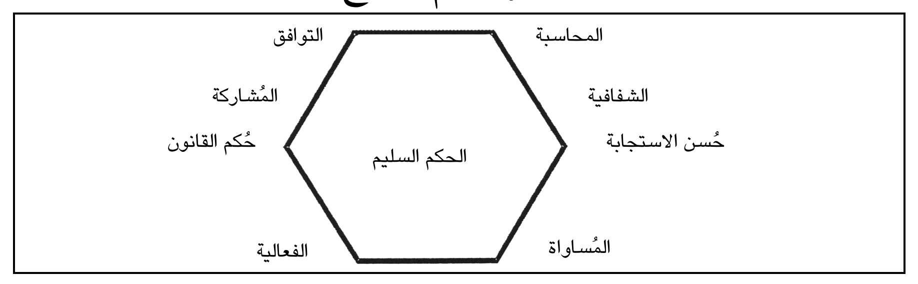
ـ أما المساواة فتهدف إلى إعطاء حقٍ لجميع النساء والرجال في الحصول على الفرص المتساوية في الارتقاء الاجتماعي من أجل تحسين أوضاعهم.

ـ والفعالية تهدف إلى توفر القدرة على تنفيذ المشاريع بنتائج تستجيب إلى احتياجات المواطنين وتطلعاتهم على أساس إدارةٍ عقلانيةٍ وراشدةٍ للموارد.

ـ وجود نظام متكاملٍ من المحاسبة والمساءلة السياسية والإدارية للمسؤولين في وظائفهم العامة، ولمؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص. والقدرة على محاسبة المسؤولين عن إدارتهم للموارد العامة، وخصوصاً تطبيق مبدأ فصل الخاص عن العام، وحماية الصالح العام من تعسّف واستغلال السياسيين.

ـ أما الرؤية الاستراتيجية فهي الرؤية المنطلقة من المعطيات الثقافية والاجتماعية الهادفة إلى تحسين شؤون الناس وتنمية المجتمع والقدرات البشرية. ويوضح الشكل التالي معايير الحكم الصالح.

الشكل رقم (٢ ـ ١)
معايير الحكم الصالح



المصـــدر: «What is Good Governance,» UN-ESCAP, p. 3. <http://www.gdrc.org/U-gov/escap-governance.html>.

---

(١٨) المصدر نفسه، ص ٤٠-٤٧.

ويمكن إدراج بعض المعايير الأخرى والضرورية مثل:

ـ بناء صيغة حكم مستقرةٍ واستقرارٍ سياسي وسلم أهلي. وعلى رأس المهام القدرة على الالتزام بالمسار الديمقراطي، وبناء المؤسسات الديمقراطية التي تسمح بتداول السلطة سلمياً ودورياً، من دون اللجوء إلى العنف، ومن دون تهديد الاستقرار الأمني والسياسي. وهو يتضمن نوعاً من التوافق بين الأطراف السياسية والقوى الاجتماعية ـ السياسية على قواعد التنافس وقبول الربح كما الخسارة، وعلى تنظيم الحياة السياسية على أسسٍ تنافسيةٍ حرةٍ سلميةٍ، وتحكمها الانتخابات الدورية والإطار الدستوري وعمل المؤسسات والاستفتاءات الشعبية[19].

كذلك يمكن إضافة معيار الإدارة الاقتصادية ـ الاجتماعية العقلانية ذات البعد الاجتماعي في مسار العملية التنموية والمساهمة في تقديم الخدمات الاجتماعية الأساسية.

ولقد تبلور هذا المعيار في العقدين الأخيرين على ضوء تجارب تنمويةٍ مختلفةٍ من حيث المضمون والنتائج. وهو جزءٌ من نقاشٍ أوسع حول إعادة تحديد دور الدولة. فلقد سادت فكرة الدور الشامل والمركزي للدولة في تخطيط التنمية في جميع جوانبها في فترة عقود الخمسينيات والستينيات من القرن المنصرم، ولاقت صعوباتٍ ومعوقاتٍ جديةً، وحصلت على نتائج غير مرضيةٍ. ثم سادت فكرةٌ بديلةٌ في السبعينيات من القرن المنصرم، وهي فكرة تستند إلى الفكر الاقتصادي النيوليبرالي، وتدعو إلى انسحاب الدولة إلى أقصى حدٍ ممكنٍ، وترك عملية التنمية لآليات السوق والمنافسة. وتم التركيز على الإنتاجية والربحية وتقليص حجم الدولة عبر الخصخصة. لكن هذه الخطة لم تؤدّ إلى نتائج مرضيةٍ في الكثير من الدول النامية، وكان لها نتائج اجتماعية سلبية عطّلت حتى النمو الاقتصادي[20].

وفي مواجهة هذين المفهومين المتناقضين برزَ مفهومٌ ثالثٌ مختلفٌ أعاد تحديد دور الدولة مستنداً إلى تجربة الدول التي حققت تقدماً أكثر في العقود الأخيرة وخصوصاً

(١٩) على هذا الصعيد، تعاني الكثير من الدول النامية الحروب الأهلية والصراعات الداخلية الدامية من صراعات إثنيةٍ أو دينيةٍ أو طائفيةٍ، وما لم يتم التوصل إلى حلٍ لهذه النزاعات فإنه من العبث الكلام عن تنميةٍ أو حكمٍ سليمٍ أو حتى توفير الفرص للوصول إلى الموارد ومحاربة الفقر والتخلف.

(٢٠) خصوصاً تجارب دول أمريكا اللاتينية مثل البرازيل والأرجنتين وإلى حدٍ ما تجربة مصر في الانفتاح الاقتصادي. انظر في هذا الشأن: United Nations Development Programme [UNDP], *Rethinking the State for Social Development* (New York: Bernardo Kliksberg, 1997).

دول شرق آسيا. وجوهر المفهوم الجديد يقوم على مشاركة الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني. وتكون الدولة لاعباً أساسياً في وضع السياسات العامة في مجالات التعليم والعمل والتدريب المهني والإسكان والبيئة وتوزيع الموارد بعدالةٍ تهدف إلى التغلب على حالات عدم الإنصاف الواضحة والرهيبة، وتكون قادرةً على تحفيز التكامل بين المجالين الاقتصادي والاجتماعي، وعلى تعزيز المجتمع المدني ودفع القطاع الخاص نحو المشاريع الأكثر إنتاجيةً، وذات القيمة المُضافة الأعلى. كما يمكن إضافة معيار التوازن «الجندري»، والمقصود به تمكين النوع أي تمكين المرأة وإعطاؤها حقوقها في المشاركة والعمل ومساواتها مع الرجل[(٢١)].

كما أنه يجب الإشارة إلى أن مفهوم الحكم الصالح يتضمن دوراً للمجتمع المدني عليه أن يلعبه في حماية البيئة، وفي حماية الفقراء والمُهمشين ودعمهم، وفي تنظيم العمال والمهن الحرة وفي مكافحة الفقر[(٢٢)]. كما ترتدي أهميةً كبيرةً عملية إشراك المجتمع المحلي، وتعزيز دوره ومشاركته في صنع السياسات العامة، وفي تطوير عمل المؤسسات.

ويتضمن مفهوم الحكم الصالح دوراً يجب أن يلعبه القطاع الخاص، وتتراوح مهامه بين تعزيز قيم العمل الجاد والمُنتج، وتوفير الشفافية في المعلومات والإحصاءات، وتعزيز المسؤولية الاجتماعية، وتمتين العلاقة مع الجامعات ومراكز البحوث والتطوير لربط مخرَجات التعليم بسوق العمل وحاجاته، ولتشجيع البحث العلمي وصولاً إلى الانخراط في شبكة التنسيق مع المجتمع المدني والدولة من أجل المشاركة في صنع السياسات العامة[(٢٣)]. هذا بالإضافة إلى دورهِ الاقتصادي في النمو، وتوفير الوظائف، وتوفير الاستشارات والأموال وتأمين التنافسية[(٢٤)].

في ختام هذا القسم لا بدّ من إعادة التأكيد على خصوصية المنطقة العربية بالمقارنة مع بقية المناطق في العالم من جهةٍ حيثُ إن إدارة الحكم أضعف في هذه المنطقة من كلّ مناطق العالم الأخرى، وهذا ما بيّنتهُ دراسة البنك الدولي[(٢٥)] و**تقرير**

(٢١) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، **تقرير التنمية الإنسانية العربية ٢٠٠٢: خلق الفرص للأجيال القادمة**، ص ١٨ و٣٩-٤١.

(٢٢) UNDP, *Reconceptualizing Governance for Sustainable Human Development: Discussion Paper 2*, pp. 41-47.

(٢٣) المصدر نفسه، ص ٤٨- ٥٣.

(٢٤) UNDP, *Governance for Sustainable Human Development: A UNDP Policy Document*, pp. 7-8.

(٢٥) انظر التقرير عن التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: **الحكم الجيد لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: تحسين التضمينية والمساءلة**، ص ٧.

التنمية الإنسانية العربية(٢٦). ومن جهةٍ أخرى وعلى الرغم من وجود اختلافاتٍ مهمةٍ إلا أن دول المنطقة العربية تشترك في خصائص مشتركة أهمها:

ـ **أولاً**: سيادة نمط الدولة الريعية أو شبه الريعية التي تعتمد على موارد أوليةٍ أو مصادر تأتي من الخارج، أو تعتمد على الطلب الخارجي لسلعةٍ أساسيةٍ مثل سلعة النفط الخام، أو تعتمد على السياحة وتجارة الترانزيت وتحويلات العاملين بالخارج، والقروض والاستثمارات الأجنبية وضريبة مرور السفن في القناة البحرية وهكذا. وهذا أدّى إلى أن تكون الدولة معنية أساساً بالتوزيع، وبإعادة التوزيع دون أن تكون مهتمةً بالإنتاج من جهةٍ، وبتحصيل الضرائب من جهةٍ أخرى كما هو الحال لدى العديد من الدول النفطية الغنيـة(٢٧).

ـ **ثانياً**: سيادة نمط الدولة الأمنية التي تتبع سياسة الاحتواء القمعي، فتضبط حركة المجتمع المدني، وتصادر استقلالية النقابات والأحزاب من خلال آليات الترهيب وآلية الضبط والسيطرة، مع استمرار دورٍ متناقضٍ لسياسات الاحتواء الاجتماعي عبر دولة الرعاية والتدخل(٢٨).

ـ **ثالثاً**: ضعف بنية المؤسسات السياسية والإدارية، وغياب أو ضعف نظم المحاسبة والمساءلة في نظم حكمٍ فيها الكثير من شخْصنة السلطة، وعدم الفصل بين العام والخاص.

ـ **رابعاً**: غياب دولة المواطن ومفهوم المواطَنة حيثُ إن طبيعة الدولة وشرعيتها لا تقومان على تعاقدٍ بين الحكام والمحكومين يتأسس على المواطنة والحقوق والواجبات. وهذا ما يؤدي إلى غياب الحقوق الأساسية للمواطن، وقيام الدولة على أسس العصبيات والتضامنيات القبلية والطائفية والجهوية والدينية وغيرها، مما يسبّب أزمةَ شرعيةٍ لكثير من هذه الأنظمة، ويحرم المواطنين من حقوقهم، فتقدّم الدولة الخدمات وكأنها هِبات ممنوحة من الحاكم وليست حقوقاً للمواطن.

ـ **خامساً**: أخيراً، النمو الكبير لأجهزة البيروقراطية والإدارة العامة، وترهّل الإدارة وتقادمها، وازدياد العجز في الميزانيات، وارتفاع المديونية، وانخفاض

---

(٢٦) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، **تقرير التنمية الإنسانية العربية ٢٠٠٢: خلق الفرص للأجيال القادمة**، ص ١٠٣-١٠٦.

(٢٧) انظر: Giacomo Luciani, «Allocation vs Production States: A Theoretical Framework,» in: *The Arab State* (Berkeley, CA: University of California Press, 1990), pp. 65-84.

(٢٨) انظر: خلدون حسن النقيب، «مؤسسات الدولة التسلطية،» في: خلدون حسن النقيب، **الدولة التسلطية في المشرق العربي المعاصر: دراسة بنائية مقارنة** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩١)، ص ١٧٧-١٩٥.

الإنتاجية حيث تُستعمل الدولة كمكانٍ لتقاسم وتوزيع المغانم على حساب الاقتصاد الوطني[(٢٩)]. ولقد اعتبر **تقرير التنمية الإنسانية العربية** أن نقص الحرية مسؤولٌ عن فشل بناء الدولة الحديثة، وفشل التنمية الإنسانية في المنطقة العربية[(٣٠)].

إن مفهوم الحكم الصالح أوسع وأشمل من الديمقراطية الليبرالية. والحكم الصالح هو الحكم الذي يتضمّن حُكماً ديمقراطياً فعالاً، وسنعرض لمفهوم الديمقراطية والحكم الديمقراطي.

رابعاً: تحديد الديمقراطية

قد تكون الديمقراطية كلمةً معروفةً لدى معظم الناس، لكنها مفهومٌ لا يزال يُساء فهمه واستخدامه. وحسب التعريف القاموسي «الديمقراطية حكم الشعب» تكون السلطة العليا فيه منوطةً بالمواطنين، يمارسونها مباشرةً، أو بواسطة وكلائهم المنتخبين من خلال نظام انتخابي حر». إن الديمقراطية مجموعة أفكار ومبادئ تدور حول الحرية، لكنها تتضمن أيضاً مجموعةً من الممارسات والإجراءات، كالتمثيل السياسي العادل، والانتخابات الحرة، والحقوق المتساوية، والحريات الفردية، والمحاسبة، والتسامح، والحل السلمي للنزاعات. ويشير التعريف الذي وضعته «دار الحرية» (Freedom House) للديمقراطية في العام ١٩٩٨ إلى ثلاثة عناصر في هذا المفهوم، هي:

الحقوق السياسية: تشير هذه الحقوق إلى مدى المشاركة الحرة للمواطنين في اختيار صنّاع القرار، وفي التأثير في القرارات السياسية. يكون وضع الحقوق السياسية حيّز التنفيذ أكثر فعاليةً إذا ماتمّ ذلك بواسطة المجتمعات المدنية. ففي هذه المجتمعات يلتقي المواطنون لتقويم قضاياهم الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ومناقشتها ليبنوا أمةً ـ دولةً يكون لها بعض الهوية الوطنية.

الحقوق المدنية: يحتاج الناس إلى حرية التعبير لينشئوا مجتمعاتٍ مدنيةً. فالحريات المدنية توفّر لهم الفرصة لتطوير الأفكار والتعبير عنها بالاستقلال عن آراء الدولة.

---

(٢٩) انظر: Nazih Ayubi, «Arab Bureaucracies: Expanding Size, Changing Roles,» in: *The Arab State*, pp. 129-149.

(٣٠) من أجل استعراض أوضاع البلدان العربية بشكل مفصل حول مؤشّرات الحكم، انظر: اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الاسكوا)، **الحكم الصالح، تحسين الإدارة الكلية في منطقة (الاسكوا)** (نيويورك: الأمم المتحدة، ٢٠٠٣)، ص ١٥ ـ ٤٥، و Kaufmann, Kraay and Mastruzzi, *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata>.

الضوابط والموازين الممأسسة: تشير هذه الضوابط والموازين إلى حماية الحقوق إزاء الأعمال الكيفية التي يمكن أن تصدر عن الدولة. فالمواطنون في النظام الديمقراطي يختارون قادتهم ويحتفظون بالقدرة على ضبط صلاحيات هؤلاء القادة مؤسساتياً. ويقدّم روبرت داهل في كتابه **الحكم التعددي: المشاركة والمعارضة** ثمانيةً من متطلبات الحدّ الأدنى ليصحّ القول بأن بلداً ما يتمتع بالحكم التعددي، وهي الصفة الأقرب التي يمكن إطلاقها على نظامٍ يتمتع بالديمقراطية الليبرالية. هذه المتطلبات هي:

١ ـ حرية تشكيل المنظمات والانضمام إليها.

٢ ـ حرية التعبير.

٣ ـ حق التصويت.

٤ ـ الأهلية للمناصب العامة.

٥ ـ حق القادة السياسيين بالتنافس على كسب الدعم.

٦ ـ مصادر بديلة للمعلومات.

٧ ـ انتخابات حرة وعادلة.

٨ ـ مؤسسات صانعة لسياسة الحكومة تعتمد على التصويت، وأنماط أخرى للتعبير عن حق الاختيار.

يبدو جليّاً أن هناك تركيزاً على تعريفٍ مفهوميٍّ محدَّدٍ للديمقراطية، أي على مصطلح واسع الاستخدام، وكذلك على مصطلح عمليّ تطوّر على امتداد فترةٍ طويلةٍ ليصبح «ديمقراطيةً سياسيةً»، أو بالأحرى «ديمقراطية ليبرالية». لذلك سنركّز في مناقشتنا لحالة الديمقراطية في الوطن العربي على المكوّنات التي يحتويها تعريف كهذا. هذه المكونات هي:

أ ـ سيادة الشعب.

ب ـ حكومة قائمة على موافقة المحكومين وعلى تداول السلطة.

ج ـ حدود دستورية للحكومة، من بينها فصل السلطات.

د ـ حقوق متعلقة بالحريات ووسائل إعلام حرة ووصول إلى المعلومات.

هـ ـ انتخابات حرة وعادلة.

و ـ حكم الأكثرية وحماية حقوق الأقليات.

ز ـ المساواة أمام القانون وتطبيق مستمر للقانون.

ح ـ تعددية اجتماعية واقتصادية وسياسية، بما فيها مجتمع مدني مستقل.

ط ـ قيم التسامح، والبراغماتية، والتعاون، والتسوية.

كان هناك اتجاه تدريجي لتقبّل مفْهمةٍ أرحب للديمقراطية السياسية. فالجدل حول كيفية تجاوز المفْهمات الإجرائية الضيقة دفع الباحثين إلى الاهتمام أكثر بمجموعةٍ أوسع نطاقاً من المؤسسات والعوامل من تلك المرتبطة ببساطة بالانتخابات الديمقراطية. تتضمن هذه المجموعة: الدولة المتماسكة، والمحاسبة الفعالة والديمقراطية، وحكم القانون، ودور المجتمع المدني والمؤسسات غير الحكومية، والسيطرة المدنية على القوى العسكرية.

على مستوى آخر، تُعرَّف الديمقراطية أيضاً كنمطٍ من أنماط اتخاذ القرار، أو كصيغة حكم يشارك فيها الشعب في صياغة سياسةٍ عامةٍ تعمل من ضمنها الدولة بمسؤوليةٍ، وتخضع من خلالها للمحاسبة على قراراتها وأعمالها. في الأدبيات الأخيرة، ولا سيما تلك الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي، يُشار إلى هذا الوضع بأنه الحكم الصالح، كذلك تتم إقامة رابطٍ قويٍ بينه وبين التنمية، سواء كانت تنميةً بشريةً مستدامةً أم تنميةً شاملةً.

خامساً: التنمية والديمقراطية

قبل مناقشة العلاقات بين التنمية والديمقراطية، أو بين الديمقراطية والفقر، نقدّم ثلاثة مبادئ مهمة: فقدان الاستقرار، ومحاسبة الحكومة، وتفويض السلطات للمجتمع المدني. ويملك كل منها صلةً وثيقةً بشكلٍ خاصٍ بحالة الوطن العربي، ويربط بين الحكم والتنمية.

١ ـ فقدان الاستقرار

أثبتت الدراسات العلاقة مابين الاستقرار والنمو. فقد نمَت البلدان المستقرة أسرع من غيرها، والعكس بالعكس. وفي الوطن العربي، تُضعِف النزاعات والحروب العديدة (الأهلية منها والمناطقية) إمكانية نشوء حكم مستجيب. فقد أجبرت النزاعات في الوطن العربي الكثير من الدول العربية على اتباعِ سبيل العسْكرة، وعلى خوض خمس حروبٍ باهظة التكاليف. لذلك تم تخصيص موارد اقتصاديةٍ هائلةٍ للموازنات العسكرية والتسلح من جهة، كما تعسْكرت الدول وتوسعت أجهزة

الشرطة والأمن لديها من الجهة الأخرى. كذلك تملك الدول العربية كلها عملياً إمكانية الوقوع في مطب النزاعات الأهلية والعنف السياسي. وهكذا تبدو البيئة السياسية هشةً، وهو وضعٌ يخضع للاستغلال على نطاقٍ واسعٍ، مما يجعل الحكم غير خاضعٍ للمحاسبة.

٢ ـ محاسبة الحكومة

الحكم الخاضع للمحاسبة في معظم الدول العربية استثناءٌ وليس قاعدة. فالتسلط لا يزال يسيطر على السياسة العربية. ويبدي التسلط أو الديكتاتورية عادةً انفصاماً بين الحكم والمحاسبة، وبين القيادة والمسؤولية، وهذا واقع الحال في الدول العربية. لكن عمليات اللبْرلة والدمقْرطة بدأت تشتد عوداً أخيراً. ففي أعقاب حرب الخليج الثانية، تركزت الدراسات البحثية على إمكانيات هذا النوع من العمليات، وأبدَت بعض التوقعات المتفائلة.

منذ أواسط الثمانينيات، عرفت تسع حكوماتٍ عربيةٍ من أصل ٢٠ حكومةً، نوعاً من اللبْرلة السياسية (هي الجزائر، وتونس، ومصر، واليمن، والأردن، والكويت، والمغرب، ولبنان الخارج من الحرب، والسلطة الفلسطينية). لكن في الوقت نفسه، يمكن للمرء وصف الظاهرة بأنها مختلطة، فما تزال بعض الدول مترددةً إزاء اللبْرلة السياسية، فيما وضعت دولٌ أخرى العملية في الثلاجة أو حتى عكستها. أما الباحثون فقد ركّزوا على الموضوع والتوجه من خلال منظورٍ قصير المدى وسريع الزوال. فالمقاربة المرضية والمطلوبة أكثر قد تستوجب تحليلاً للتغييرات البنيوية والتحولات الطويلة الأمد التي أثّرت في هذه المجتمعات في العقود القليلة الماضية.

إن التغييرات الجارية في كثيرٍ من الدول العربية ليست بالضرورة مؤشراتٍ على الدمقْرطة، أو أقله ليس في كلّ الأحوال وليس بعد. وهي تشير بالأحرى إلى أن الأنظمة الاستبدادية تعاني من تنامي الأزمات التي تنتاب سطوتها، وفي ذلك ما يمكن أن يكون سبباً ضرورياً للتحول الديمقراطي، لكنها ليست في حدّ ذاتها سبباً كافياً لذلك. لكن بسبب هذه الأزمات والتغييرات الاجتماعية ـ البنيوية بالتحديد، رفع الكثير من الباحثين العرب والغربيين على حدٍ سواء، من مستوى آمالهم المتعلقة بالدمقْرطة في الوطن العربي. والواقع أن الآمال لا تكفي لحصول التحول الديمقراطي من دون دعم القوى الاجتماعية والسياسية. وهكذا فالديمقراطية في الوطن العربي من دون الديمقراطيين أدّت إلى نشوء مجتمعاتٍ مستقطَبةٍ بين خيارين غير ديمقراطييْن. فالبدائل الإسلامية «الشعبية» والدول الاستبدادية تتواجه بعنفٍ كما هي الحال بوضوح في الجزائر ومصر، وباستتارٍ في كثير من الدول العربية الأخرى. كذلك تحولت مسألة الخلافة في عددٍ كبيرٍ من الدول العربية إلى مسألةٍ مسبّبةٍ لكثيرٍ من عدم

الاستقرار، وإلى مصدرٍ لكثيرٍ من التهديد في ضوء طغيان الحكم الوراثي، والاعتماد الشديد على الأجهزة العسكرية والأمنية.

للوصول إلى وصفٍ مختصرٍ لحالة الديمقراطية في الوطن العربي، من دون أن نلتزم تماماً مضمون «المسح السنوي للحرية» الصادر عن «دار الحرية»، نعرض الجدول التالي المتعلق بحالة الحرية في الوطن العربي، والذي يبيّن أن بلدين عربيين فقط يتمتعان بمجرد حريةٍ جزئيةٍ، هما الأردن والمغرب، فيما تُعتَبَر الدول الـ ١٧ الباقية غير متمتعةٍ بالحرية. وعلى سُلم تمثل فيه القيمة الرقمية ١ البلد الأكثر حريةً و٧ البلد الأقلّ حريةً، سجّل معظم الدولِ العربية أكثر من ٤، فيما سجّل كثيرٌ من هذه الدول ما بين ٦ و٧.

الجدول رقم (٢ ـ ١)
الدول العربية: مقاييس مقارنة للحرية
الحرية في العالم في العامين ١٩٩٨ ـ ١٩٩٩

البلد	الحقوق السياسية	الحريات المدنية	تصنيف الحرية
الجزائر	٦	٥	غير حرة
البحرين	٧	٦	غير حرة
مصر	٦	٦	غير حرة
العراق	٧	٧	غير حرة
الأردن	٤	٥	حرة جزئياً
الكويت	٥	٥	حرة جزئياً
لبنان	٦	٥	غير حرة
ليبيا	٧	٧	غير حرة
موريتانيا	٦	٥	غير حرة
المغرب	٥	٤	حرة جزئياً
عمان	٦	٦	غير حرة
قطر	٧	٦	غير حرة
السعودية	٧	٧	غير حرة
الصومال	٧	٧	غير حرة
السودان	٧	٧	غير حرة
سوريا	٧	٧	غير حرة
تونس	٦	٥	غير حرة
الإمارات	٦	٥	غير حرة
اليمن	٥	٦	غير حرة

ملاحظة: يمثل (١) الدولة الأكثر حرية و(٧) الدولة الأقل حرية.

المصدر: انظر: «المسح السنوي للحرية، تصنيفات الدول ١٩٩٨ ـ ١٩٩٩،» في موقع الإنترنت الخاص بـ «دار الحرية»: <http://www.freedomhouse.org.survey99>

يعيق انعدام الديمقراطية في الوطن العربي عملية التنمية بشكلٍ عام، فالتدفق المحدد للمعلومات يمنع التجديد ويحول دون التأقلم. وتزيد المستوياتُ المَحدودة من المشاركة في تحديد الأولويات وفي اتخاذ القرار، من خطر الوقوع في الخطأ، وفي التخصيص الخاطئ للموارد. كما أن تركيز السلطة يؤدي حتماً إلى الفساد والاستخدام غير الكافي للمواهب. وترتبط قضايا المركزية الشديدة للدولة ومؤسساتها، وتخلف الإدارة والفساد المستشري في الوطن العربي بالاستخدام المستمر لجهاز الدولة من قِبل النخبة الحاكمة كوسيلةٍ أساسيةٍ للتعبئة السياسية وإعادة إنتاج السلطة.

يقلّل هذا النوع من الممارسات من دور الدولة في العمل على تحقيق الخير العام، ويزيد من وظائفها الريعية على الصعيدين السياسي والاقتصادي. وتجعل هذه الخاصية الفساد في الإدارة، الذي يُعَدّ ظاهرةً عالميةً، حالةً متفردةً في الوطن العربي، لأنها ترتبط بعلاقات السلطة السياسية المسيطرة التي تميّز الدولة والمجتمع العربيين. إن غياب الإدارة العامة الفعّالة والقادرة على تطبيق السياسات العامة وإدارة التنمية، لا يعيق التنمية فحسب، بل يؤدي إلى ضياع الجهود أيضاً، بغض النظر عن الكِلفة الباهظة للإهدار والفساد.

لقد دفع فقدان الديمقراطية الذي يميّز الوطن العربي البعض إلى اعتبار هذا العالم استثناءً في عصر الدمقْرطة الذي نعيشه اليوم. فالدول العربية تتشارك في انعدام مبدأ تداول السلطة، وفقدان المشاركة السياسية، والآلية التسلطية للدولة، وعدم احترام حقوق الإنسان وحقوق الأقليات. وعلى الرغم من تحقق بعض اللبْرلة السياسية منذ نهاية الثمانينيات، فإن الحدّة المتزايدة للاستقطاب السياسي والاجتماعي تهدّد بأن تؤدي إلى حروبٍ أهليةٍ وتفككٍ اجتماعي. لذلك يقف فقدان الديمقراطية عقبةً أساسيةً أمام تحقيق التنمية في الوطن العربي. وتصبح المشكلة أعنف لدى تفحصها من خلال علاقتها بسطوة الدولة على الحياة الاجتماعية ومؤسسات المجتمع المدني التي تكون إما ممنوعةً أو ضعيفةً أو معتمدةً على الدولة. وتجري هذه الأمور كلها في محيطٍ ينقصه «حكم القانون».

٣ ـ تفويض السلطات للمجتمع المدني

من الصعب جداً تصور عملية تنميةٍ حقيقيةٍ من دون توافر أداءٍ سياسي مناسبٍ أو مشروع ثقافي مساند. وهناك حاجة إلى إجراء تحولاتٍ ديمقراطيةٍ عريضةٍ في مؤسّسات الدولة لدمقْرطة الحياة السياسية. من ناحيةٍ ثانيةٍ، هناك حاجة إلى دمقْرطة الحياة الاجتماعية للإفساح في المجال أمام مشاركةٍ شعبيةٍ فعّالةٍ، ولا سيما فيما يخص تحديد الحاجات التنموية. فالوضع الحالي ليس غير ملائمٍ لتحقيق التنمية فحسب، بل

يمثل أيضاً أزمةَ شرعيةٍ لكثير من الأنظمة العربية. فهذا الوضع يهدّد استقرار الأنظمة ويضعف مؤسسات الدولة والقانون والعقد الاجتماعي، ويقوّي في الوقت نفسه الصفة التسلطية للدولة الفاشلة أصلاً في الاعتراف بحقوق المواطنين الأحرار، الأمر الذي يغيّب المواطنة أو حكم القانون.

إن دمقْرطة الدولة والمجتمع إجراءٌ أساسيٌ بالنسبة إلى التنمية. يصح هذا الأمر على مستوى النظام أو القوى المعارضة أو البنية الاجتماعية. فالدمقْرطة ليست ضروريةً لرفع مستوى المشاركة الشعبية فحسب، بل حيوية لتفعيل الشرعية السياسية للنظام أيضاً. فكلما ارتفع مستوى المشاركة الشعبية في عملية اتخاذ القرار ـ إما مباشرةً عبر الاستفتاءات أو بشكلٍ غير مباشرٍ عبر الانتخابات ـ وحرية الانضمام إلى الأحزاب السياسية والنقابات والجمعيات المهنية، يزداد النظام السياسي شرعيةً واستقراراً.

لا يمكن قصْر الديمقراطية والمشاركة على التصويت، سواءٌ في انتخاباتٍ فعليةٍ أم شكليةٍ. فهي تعني الإشراكَ المستمر لشرائح واسعةٍ من المجتمع في عملية اتخاذ القرار، وفي الإشراف على المشاريع التنموية، والتنفيذ العملي لها. ويتطلب ذلك درجةً أكبر من اللامركزية، وهو نظامٌ غير موجودٍ حالياً في الوطن العربي حيث تسود أنظمة شديدة المركزية في معظمها، ويقلّ عدد اللجان المحلية والمناطقية الفعلية التمثيل والقادرة على لعب دورٍ فعّالٍ في الحياة السياسية والتنمية.

يكتسب مبدأ المشاركة أبعاداً أخرى أكثر أهميةً في مجال التنمية الاجتماعية، فتلعب اللامركزية بالنسبة إلى العمل البلدي بشكلٍ خاصٍ دوراً مهماً في توفير خدماتٍ أكثر فعاليةً، وتأمين المشاركة في التنمية. ولذلك يعتمد دور المصارف التعاونية الشعبية، والمؤسسات التربوية، والجهات المقدِّمة للخدمات الصحية على التعاون مع البلديات، والجمعيات غير الحكومية، والقطاع الخاص، والوكالات الحكومية، والنقابات المهنية، والجامعات، وغيرها من منظمات المجتمع الأهلي. من المهم أيضاً الحدّ من سيطرة الدولة على منظمات المجتمع الأهلي، وتفويض سلطاتٍ إلى هذه الأخيرة كي تساهم بفعاليةٍ في الخطط التنموية.

هناك عدة تعريفاتٍ للمجتمع المدني تتفق، على الرغم من اختلافاتها، على بعض المعايير المشتَركة، ما يسمح بالاستخدام الوظيفي للمصطلح. يشمل المجتمع المدني من حيث المبدأ كلّ أنواع المنظمات الاجتماعية خارج الدائرة السياسية للدولة كسلطةٍ ولمؤسساتها الرسمية. يشير توسع المجتمع المدني واستقلاله الذاتي النسبي إلى نمو قدرة المجتمع على إدارة الكثير من القضايا بشكلٍ مستقلٍ عن الدولة ومؤسساتها. إن مبدأ

المجتمع المدني حديثٌ ولا يجب تطبيقه على البنى الاجتماعية التقليدية التي عُرِفَت قبل تشكيل الدولة الحديثة. لكن للمبدأ معنى خاصاً في الوطن العربي، فمع أن الدولة قوية، فإن البنى والعلاقات الاجتماعية التقليدية ماتزال قائمة.

بناءً على ما تقدم، غالباً ما يُستَخدم مصطلح المجتمع المدني في الوطن العربي للإشارة إلى البنى التقليدية، والدينية، والمذهبية، والقبَلية، والعائلية التي لا تزال سائدةً في المجتمع. لذلك يبدو استخدام هذا المصطلح في السياق العربي مضلّلاً. فالمجتمع المدني كمبدأ يجب أن يُمَيَّز عن كلٍ من الدولة والبنى التقليدية الموروثة التي قد يصح إدراجها في خانة المجتمع المِلّي. فمصطلح «المجتمع المدني» يجب أن يُستَخدم للإشارة إلى جمعيات الدولة الحديثة، والمجموعات القائمة على المواطَنة وحرية الانتساب عملاً على تحقيق مصلحةٍ مشتركةٍ. وهكذا تنهمك هذه المجموعات في عملية تحويلٍ لعلاقات القوى التقليدية القائمة، واستبدالها بعلاقاتٍ مدنيةٍ حديثةٍ، وتوسيع العلاقات الاجتماعية، وتمتين النسيج الاجتماعي.

يتضمن المجتمع المدني منظماتٍ ومؤسّساتٍ غير حكوميةٍ، ونقاباتٍ مهنيةً، وجمعياتٍ مهنيةً وثقافيةً وتعاونيةً، ووسائل إعلام خاصةٍ، إضافةً إلى الأحزاب السياسية غير الممثّلة في مؤسسات الدولة. تمارس هذه المجموعات بعض الرقابة الشعبية على العمل الحكومي والوكالات الحكومية، إضافةً إلى القطاع الخاص. فعلى سبيل المثال، تراقب المنظمات الأهلية البيئة وتحميها، وتناضل ضد التمييز وتساهم في عملية التنمية من خلال العمل على تحقيق توزيع أعدل للموارد. تستفيد المجموعات المهمّشة والفقيرة من عمل المنظمات غير الحكومية أكثر من غيرها، كما تستفيد مجموعاتٌ اجتماعيةٌ كثيرةٌ أخرى من الفرص التربوية والتدريبية التي تخلقها هذه المنظمات. كذلك تلعب منظمات المجتمع المدني دوراً أساسياً في العمل على تحقيق التكامل الاجتماعي، وتمتين الهوية والولاء الوطنيين، ورفع مستوى المشاركة الشعبية في المجال العام. وهي تلعب أيضاً دوراً مهماً في وضع السياسات الاجتماعية والاقتصادية على المستويات المحلية والقطاعية والوطنية.

٤ ـ الديمقراطية والتنمية

الهدف الأسمى للتنمية رفع مستوى حياة الناس، والحدّ من فجوة الثروة والدخل بين مختلف فئات السكان، وتحسين نوعية الحياة في البلاد. وتتضمن المقاربة التنموية وجود قيادةٍ سياسيةٍ منتخَبةٍ ديمقراطياً، وقادرةٍ على تنظيم نشاطاتٍ اقتصاديةٍ، وتنمية الموارد الوطنية بأسلوبٍ فعّالٍ ومتوازنٍ ومتعاونٍ من الناحية الاجتماعية. وتعتمد مؤشّرات النجاح على القدرة على زيادة النمو الاقتصادي،

وتسريع التنمية الاجتماعية، ورفع مستوى الحياة، وتثبيت النظامين القانوني والسياسي. ولكي يتحقق ذلك، يجب زيادة دخل الفرد وفرص العمل، وتحسين نوعية التربية الأساسية والخدمات الصحية ونظام الضمان الاجتماعي وتوسيع نطاقها.

تؤكّد الدراسات الحديثة التي تناولت تجارب التنمية أن العلاقة بين النمو الاقتصادي والأنماط غير المتوازنة لتوزيع الثروة والدخل علاقةٌ سلبيةٌ، أي أن النمو الاقتصادي يتراجع مع توسّع الفجوة في توزيع الدخل. ويؤدي ذلك بدوره إلى عدم استقرارٍ على الصعيديْن الاجتماعي والسياسي، مما يضعف الثقة بالاقتصاد، ويؤدي في النهاية إلى تراجع الاستثمارات وتباطؤ النمو الاقتصادي. لذلك لا يمكن اعتبار النمو الاقتصادي سبباً كافياً للتنمية الاجتماعية، ولا سيما في الدول النامية عموماً وفي الوطن العربي خصوصاً. فمن غير المنطقي قصْر الدور الاقتصادي للدولة على الميزانيْن الماكرو اقتصادي والمالي. فعلى الدولة أن تولي اهتماماً لإنشاء بنيةٍ تحتيةٍ أساسيةٍ على الصعيديْن الاجتماعي والاقتصادي، ولا سيما في مجالَيْ الصحة والتربية. كما يجب عليها الاهتمام بإعادة توزيع الثروة، وخلق شبكات أمانٍ اجتماعيةٍ، وإنشاء بنىً تحتيةٍ في مجالات الكهرباء والري والطرق، وحماية الموارد البيئية، كالمياه.

لا يمكن إهمال المشكلات التنموية الرئيسية، كالفقر والبطالة، بناءً على فرضية أن النمو الاقتصادي لوحده قادرٌ على توفير الحلول تلقائياً. فلإهمال القضايا الاجتماعية نتائج سلبية بعيدة المدى. فاللامبالاة بسوء التغذية، ومشكلات قطاعيْ الصحة والتربية، والمشكلات المترتبة على تفكك العائلة، ومشاعر عدم الأمان الناتجة عن هذه المشكلات، تشوّه قاعدة النمو، وتنفّر المستثمرين، وتعيق التقدم التكنولوجي. وتتطلّب الإدارة الفعّالة لمشكلة البطالة، على سبيل المثال، زيادةً في وتيرة النمو الاقتصادي، لكن هذه الزيادة لا يمكن تحقيقها من دون السماح بالمشاركة الواسعة لقطاعاتٍ واسعةٍ من المواطنين المهمّشين الذين يحْيَون تحت خطّ الفقر. وللحصول على نتائج تنمويةٍ أفضل، يجب تفعيل التعاون بين الدولة والسوق والمجتمع المدني عموماً. كذلك يتطلّب التكامل الحقيقي بين البعدْين الاجتماعي والاقتصادي عدالةً أكبر في توزيع الثروة، وتعاوناً بين القوى المجتمعية الأبرز.

قد تتضمن مقاربة تنموية وطنية كهذه العناصر التالية:

أ ـ زيادة في النمو والإنتاجية بالتزامن مع العدالة المناطقية والاجتماعية، ولا سيما على صعيد الملكية، وإعادة توزيع الثروة.

ب ـ تحول ديمقراطي على صعيد الدولة والمجتمع، بما في ذلك تحقيق اللامركزية والمشاركة الكاملة في عمليتيْ اتخاذ القرارات ووضع السياسات.

ج ـ إلغاء كلّ أنواع التمييز الاقتصادي والاجتماعي والقانوني إزاء النساء والشبان وأي شريحة سكانية.

د ـ تمتين الآليات المتعددة المستوى للتكامل الاجتماعي والوطني.

هـ ـ تمتين ثقافة المواطنة بقِيم المشاركة والاتكال على الذات والتسامح والانفتاح.

و ـ الاعتراف بمنظمات المجتمع المدني كشريكٍ أساسيٍ في عمليات اتخاذ القرار، وتمتين دورها الموازي لدور الدولة.

ما إن نعتبر أن التنمية تشمل من حيث تعريفها الحد مّن الفقر ورفع مستوى الحياة حتى تتضح العلاقة بين الديمقراطية والتنمية. قد لا تنمو الدول الديمقراطية بالضرورة بوتيرةٍ أسرع من غيرها من الدول، لكن نموّها يكون أكثر ميلاً إلى نفع الفقراء، كما أن الفقراء في هذه الدول يكونون عادةً محميين أكثر من نظرائهم في الدول الأخرى في فترات المجاعة والشدة، كما بين أمارتيا سن في دراسته الشهيرة، **الديمقراطية: الحل الوحيد للفقر**. كذلك تميل الدول الديمقراطية إلى أن تكون أكثر استقراراً من غيرها على المدى البعيد.

لقد أظهر عمل سن أن دول شرق آسيا، قد تمكّنت على الرغم من خضوعها لحكوماتٍ متسلطةٍ من تحقيق توزيع عادلٍ نسبياً للسلع العامة، مثل التربية والصحة والضمان الاجتماعي، وهي سلعٌ تُعتَبر من العناصر الأساسية للديمقراطية الاجتماعية. وتوصلت دراسة أعدها البنك الدولي **المعجزة الشرق آسيوية: النمو الاقتصادي والسياسة العامة** عام ١٩٩٣ إلى أن التربية في المدارس الابتدائية أهم عنصرٍ منفردٍ على الإطلاق من العناصر التي تفسّر المعجزة الاقتصادية الشرق آسيويةً[٣١]. فعلى العكس من أي سلعةٍ عامةٍ أخرى، يمكن للتربية أن توفّر للفرد الأدوات اللازمة له ليصبح مواطناً قادراً على استيعاب حقوقه الديمقراطية وممارستها.

من الروابط الواضحة بين الديمقراطية والتنمية تلك المتضمّنة في محاربة الفساد. ويعني ذلك تمكين الناس من الوصول إلى المعلومات، وخلق بيئةٍ لا يخشى فيها الناس من انتقاد الفساد، ويؤمنون معها بأن النظام القضائي قادرٌ على التدخل بعدلٍ لحل مشكلاتٍ من هذا النوع.

لقد حاولنا في هذه الورقة أن نظهر النتائج السلبية التي تترتب على فقدان الديمقراطية بالنسبة إلى التنمية، ويمكننا أن نجادل أن التنمية المستدامة بحاجةٍ إلى

---

(٣١) أمارتيا سن، «الديمقراطية: الحل الوحيد للفقر،» **زوايا نظرية** (شتاء ٢٠٠٠).

الديمقراطية وأن التنمية من دون الديمقراطية لا تكون مستدامةً. فعلى أقل تقدير، وكما تستنتج إحدى الدراسات، «لم يجد أي من أقوى التحليلات المتوافرة نتيجةً سلبيةً غير مشروطةٍ للديمقراطية على النمو الاقتصادي. وتقترح هذه النتائج أن الديمقراطية، في حال أنها لم ترتّب نتائج إيجابيةً على التنمية، فإنها على الأقل لا تملك نتيجةً سلبية»[٣٢].

سادساً: الديمقراطية والفقر: هل هناك رابط مشترك؟

لا تحدّ الديمقراطية لوحدها من الفقر، لكنها توفر أقوى الحوافز لتحقيق ذلك. فالديمقراطية وسيلةٌ يمكن من خلالها لأي مجتمع أن يشارك في الأعمال التنموية، فيتأكد بذلك من تلبية احتياجاته. ويبدو من خلال معظم الدراسات عدم وجود علاقاتٍ خطيةٍ بين الديمقراطية والحدّ من الفقر. فالأنظمة الديمقراطية القائمة حالياً في الدول النامية لا تحدّ من الفقر بشكلٍ أفضل من الأنظمة الديمقراطية. «لم تتمكن أي ديمقراطيةٍ في العالم النامي من أن تنجح في القضاء على الفقر لأن (أ) الوسائل المباشرة للتخفيف من الفقر تتسم بميزةٍ سياسيةٍ في ظلّ الأنظمة الديمقراطية ولأن (ب) الفقراء ليسوا عادةً من المجموعة الاثنية نفسها (التي تنتمي إليها النخبة الحاكمة)[٣٣]. وفي كثيرٍ من الديمقراطيات يعاني الفقراء من سوء التنظيم، ومن سوء الخدمات التي توفرها المنظمات التي تعبئ أصواتهم وتدعي تمثيل مصالحهم. لكن على الرغم من ذلك، يجب اعتبار الديمقراطية أمراً مرغوباً فيه لأسباب عديدةٍ، بل إن الديمقراطية يمكن اعتبارها حقاً هدفاً بحدّ ذاته يملك قيمةً ذاتيةً كبيرةً. يميط الفقر اللثام عن التحديات التي تواجه الديمقراطية ويجبرنا على التساؤل حول فعالية الحكم في بلادنا. فالقضاء على الفقر أكبر تحدٍ يواجه الديمقراطية. تمثّل حالات الفقر في الدول النامية التي لا تزال ديمقراطياتها في طور التجريب تحدياً لبقاء هذه الأنظمة بحدّ ذاتها. ولتوفير الحلقة المفقودة بين الديمقراطية والحدّ من الفقر، يجب على الفقراء اكتساب السلطة عن طريق استراتيجياتٍ عديدةٍ أهمها[٣٤]:

١ ـ تنمية الرأسمال البشري.

---

(٣٢) أ. أ. قبرصي وج. أوركين، «خيار قاس أم تكافل سعيد؟ بحث في العلاقات بين الديمقراطية والتنمية،» (جامعة ماكماستر، ١٩٩٩).

(٣٣) أشتوش فارشني، «الديموقراطية والفقر،» ورقة قدمت إلى: مؤتمر حول تقرير التنمية الدولية، ٢٠٠٠ (ساسكس، إنكلترا، آب/ أغسطس ١٩٩٩).

(٣٤) ريتشارد ساندبروك، «المواطنة، الحقوق والفقر: تضييق الفجوة بين النظرية والممارسة،» ورقة قدمت إلى: الندوة الدولية لجمعية التنمية الدولية، ٢٠٠٠.

٢ ـ تشجيع التربية على حقوق الإنسان.

٣ ـ رعاية المؤسسات الناشئة في مجال المساعدة الذاتية.

٤ ـ إعادة تأهيل النظام القضائي.

٥ ـ تحقيق لامركزية السلطة.

٦ ـ إنشاء منظمات شعبية فعالة.

يتم اكتساب السلطة من قِبل الفقراء والمهمّشين من خلال آلياتٍ ديمقراطيةٍ عديدةٍ، أبرزها تنظيم الفقراء وتعبئتهم ومشاركتهم في الانتخابات لكي يؤثّروا في السياسات العامة، كتلك المتعلقة بتحديد الضرائب، وإعادة توزيع الثروة، والتنمية المناطقية والقطاعية، والسياسات والتنمية الاجتماعية. وتتعلق الآلية الثالثة أعلاه بالقدرة على الوصول إلى المعلومات الحيوية التي يمكن أن يكون لها دورٌ كبيرٌ في الحدّ من الفقر في مجال التربية والصحة والاستخدام والتنمية وظروف الحياة، وجمع تلك المعلومات والاستفادة منها. يقول **تقرير التنمية البشرية** الصادر في العام ٢٠٠٠ ما يلي:

«يثبت التاريخ أن التقدم السريع ممكنٌ في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حتى في غياب المجموعة الكاملة من الحقوق المدنية والسياسية. لكن حجب الحقوق المدنية والسياسية لا يساعد بأي شكلٍ من الأشكال على تحقيق هذه التطورات السريعة. بل على العكس، فالحقوق المدنية والسياسية تُكسب الفقراء سلطة المطالبة بحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية ـ كالطعام، والسكن، والتربية، والعناية الصحية، والعمل المحترم، والضمان الاجتماعي. كما تُكسب الحقوق المدنية والسياسية الفقراء سلطة المطالبة بالمحاسبة ـ على مدى توافر الخدمات العامة، والسياسات العامة المخصصة للفقراء، وشفافية عملية المشاركة التي يعبّرون من خلالها عن آرائهم»[٣٥].

معيار التمكين للحد من الفقر

التمكين يجب أن يشمل تعزيز قدرات وإمكانيات الفقراء والفئات المُهمّشة والضعيفة والأقليات والمرأة من أجل إفساح المجال أمام مشاركتهم المتساوية في الحقل السياسي والإدارة الصالحة. وهذا يتطلب ليس مجرّد الحق في المشاركة في انتخابات دوريةٍ لأنه غير كافٍ، بل يتطلب الحرية في التنظيم والمشاركة في وضع السياسات

(٣٥) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، **حقوق الإنسان والتنمية البشرية: تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٠** (نيويورك: البرنامج، ٢٠٠٠).

والاعتراض عليها والمشاركة المباشرة فيها بالرقابة والإشراف والتنفيذ.

إن الفقر له ثلاثة أبعادٍ مترابطةٍ هي:

١ ـ الحرمان من الموارد.

٢ ـ الحرمان من الفرص.

٣ ـ الحرمان من السلطة.

وفي مجال الحرمان من الموارد يلعب الحكم الصالح دوراً مهماً في تأمين شبكات الحماية المحلية، وفي تقرير الاقتصادات التي تعتمد على الفقراء، وفي تأمين الأموال والقروض وفي حماية السكان وحقوقهم في الأرض والمسكن. أما في مجال الحرمان من الفرص فإنه يوفّر الفرص المتكافئة في التعليم والصحة والنقل والتدريب وبالتالي الحصول على الفرص الاقتصادية والوظائف. وأخيراً، في مجال الحرمان من السلطة يسمح الحكم الصالح ويشجّع على العمل التشاركي والتعاوني، وعلى بناء القدرات، وتقوية المؤسسات، والمشاركة في المعلومات، وبالتالي في الفرص «شبه» المتساوية في الحصول على موقعٍ داخل مراكز القرار أو التأثير في عمليات صنع القرارات.

إن فكرة تمكين الفقراء من الحصول على الموارد ضروريةٌ في الوطن العربي، حيث إن الفرص المتاحة للحصول على القروض والأموال قليلة جداً، وهناك حاجة إلى إقامة نوع من الصناديق التي تهتم بتوفير هذه الأموال للفقراء. وتلعب في الغالب بعض منظّمات المجتمع المدني وبعض المنظمات الدولية هذا الدور. وتستطيع الحكومات المركزية أن تلعب هذا الدور قطاعياً في دعم الزراعة والمزارعين والحرفيين والأعمال الصغيرة، وكذلك تستطيع الحكومات المحلية أن تقوم ببعض هذا الدور. كما أن هناك ضرورةً لتمكين الناس من الحصول على الأرض، وحسن استخدام الأرض في الزراعة والمشاريع التنموية. وتستطيع الحكومات المحلية أن تقوم بهذا الدور في الأراضي الكثيرة التي تقع تحت إدارتها. ومن الضرورة الإشارة هنا إلى أن قوانين الملكية والإرث ما زالت تمييزيةً ضد المرأة، وهي بحاجة إلى تغيير لتمكين المرأة من الحصول على فرصٍ متساويةٍ، وللخروج من ظاهرة تأنيث الفقر[٣٦].

وفي مجال تأمين الفرص نشير إلى الصحة والتعليم كمجالَيْن أساسييّن تلعب

(٣٦) Urban Poverty Alleviation, «Regional Meeting in Preparation for Istanbul + 5 for Asia and the Pacific, 19-23 October 2000,» Hangzhou People's Republic of China, p. 2, <http://www.unescap. org/huse+/hargzhou/Urban_poverty.htm>.

التنمية الصالحة دوراً في تأمينهما للفقراء على قدم المساواة مع الآخرين، ولقد حصل تقدمٌ بارزٌ في الكثير من الدول العربية في هذا المجال ولكن الكثير منه لم يُنجز بعد. ففي العام ١٩٩٧ كان هناك ٦٥ مليوناً من البالغين لا يعرفون القراءة والكتابة و ٥٤ مليوناً لا يحصلون على المياه النقية الآمنة، و٢٩ مليوناً لا يحصلون على الخدمات الصحية، و ٥٠ مليوناً يتنشقون هواءً مُلوثاً(٣٧). ويمكن أن تصل هذه الخدمات الصحية والتعليمية والبيئية بشكل أفضل وأسرع عبر السلطات المحلية، وبالشراكة مع منظمات المجتمع المدني، وبمشاركة المواطنين أصحاب المصلحة وعلى رأسهم الفقراء أنفسهم.

وتدلّ تجارب بعض البلدان في آسيا وأفريقيا على نجاح هذه التجارب في تمكين الفقراء والمرأة، للخروج من دائرة الفقر عوضاً عن إبقائهم فقراء وتقديم الخدمات لهم. ومن المهم الإشارة إلى أن المنطقة العربية تختلف عن بقية المناطق في موضوع تمكين المرأة ومساواتها، حيثُ إن قياس تمكين النوع للدول العربية يكشف عن موقعها في أسفل الترتيب وهذا ما بيّنه على كل حالٍ **تقرير التنمية الإنسانية العربية**. وفي الحكم الصالح تستطيع المرأة أن تلعب دوراً في مؤسسات الحكم المحلي وفي المشاركة عبر الهيئات الأهلية والتطوعية وفي الاستفادة من الإمكانات التي يتيحها الحكم الصالح من أجل رفع مكانتها وتقدمها على طريق المساواة مع الرجل. وفي الختام لا بد من عرض الأدوار المختلفة لأطراف الحكم الصالح.

سابعاً: الأطراف الرئيسية والمهام المطلوبة

١ ـ الدولة والمؤسسات الرسمية

على الدولة أن توفّر الإطار التشريعي الملائم الذي يسمح بالمشاركة، من القوانين التي تسمح بتشكيل المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني ولا تقمعها، إلى إعطاء صلاحياتٍ إداريةٍ وماليةٍ مناسبةٍ لهيئات الحكم المحلي لتقوم بوظائفها، إلى خلق الأطر الحوارية بين جميع هذه الأطراف إن كان في مؤسساتٍ رسميةٍ مثل المجلس النيابي أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي، أو في هيئاتٍ أو لقاءاتٍ غير رسميةٍ لكنها منظمة مثل اللقاء الدوري مع هذه الهيئات والحوار معها حول السياسات العامة.

وقبل الشروع في هذه الخطوات لا بدّ من توفير الحريات العامة واحترام حقوق

(٣٧) Doraid Moez, «Human Development and Poverty in the Arab States,» *The 3rd Mediterranean Development Forum (MDF3)*, Cairo-Egypt, March 2000.

الإنسان وسَنّ التشريعات التي تحمي المرأة وتنصفها، وضمان حرية الإعلام، وتطبيق مبدأ حكم القانون. كما يمكن أن تصدر تشريعات وقوانين تهدف إلى تشجيع المشاركة مثل إشراك المرأة عبر قوانين الكوتا النسائية أو غيرها.

٢ ـ السلطات المحلية

على السلطات المحلية كذلك أن تعمل على إشراك المواطنين وذلك عبر اللجان الرسمية وعبر اللقاءات الدورية، وعبر تأطير الجمهور المعني بمشاريع التنمية في لجان متابعةٍ وإشرافٍ ومراقبةٍ لهذه المشاريع. كما أن عليها أن تكون أكثر شفافيةً في نشر المعلومات وميزانياتها ومشاريعها، وإشراك المواطنين في تحديد الحاجات وتحديد الأولويات عبر الاستفتاءات وعبر المسوحات الإحصائية. كما أنه يقع عليها عبء العمل على إشراك الهيئات المحلية ومنظمات المجتمع المدني في المشاريع المحلية لتلاقي المصالح وعدم تعارضها، ولبناء الثقة بين السلطة المحلية وهيئات المجتمع المدني.

٣ ـ المجتمع المدني

إن حيوية المجتمع المدني تكمن في قدرته على تأطير المواطنين للعمل التطوّعي في الشأن العام، و في كل قِيم المشاركة المدنية والتنمية التشاركية. وعلى الرغم من الكثير من الشوائب التي قد تعترض هذا النمو، ومنها طغيان الروابط التقليدية والعائلية والمناطقية في عمل الكثير من هذه المؤسسات، إلا أن الضعف الرئيس يتمثل في تراجع الحركات النقابية والأحزاب السياسية، ويُسجل تقدّماً لا بدّ من الاستفادة منه في مجال تطور وسائل الإعلام المرئي والمسموع. لذلك على هيئات المجتمع المدني أولاً أن تغير من نظرتها التشكيكية للعمل مع الأجهزة الرسمية من جهةٍ، والعمل مع السلطة المحلية من جهةٍ أخرى. وأن تعتمد أساليب إشراك المواطنين في العمل المشترك مع السلطة المحلية والأجهزة الرسمية لمؤسسات الدولة في إطار صنع السياسات العامة، وفي إطار الإشراف والمراقبة والمشاركة في تنفيذ المشاريع. وعليها كذلك أن تعتمد الشفافية في عملها، ولاسيما على الصُعد المالية والإدارية، وأن تعتمد نظم المحاسبة والمساءلة الداخلية بما تتضمنه من انتخاباتٍ دوريةٍ، وتداول سلطةٍ، وعدم استغلال النفوذ.

لا يمكن لهيئات المجتمع المدني أن تطالب بهذه المعايير ولا تطبقها على نفسها أو لا تكون هي النموذج والمثال. ومن جهة أخرى، إن ضمان استمرار هذه المؤسسات وإنتاجيتها يقعان في القدرة على استمرار استقلاليتها وعلى تنوّع مصادر تمويلها وعلى تطوير قدراتها وصولاً إلى الاعتماد على الموارد الذاتية، و بذلك تنتقل من مفهوم المنظمات الخيرية الرعائية إلى المنظمات التنموية وتساهم في الحكم الصالح.

٤ ـ القطاع الخاص

يستطيع القطاع الخاص أن يلعب دوراً كبيراً كشريكٍ في الإدارة وهذا يتناسب مع المسؤولية الاجتماعية التي تقع على كاهلِهِ. فهو يستطيع أن يُسهم مع منظمات المجتمع المدني في دعم نشاطاته، كما أنه يستطيع توفير الخبرة والمال والمعرفة اللازمة في عملياتٍ تنمويةٍ بالشراكة مع المجتمع المحلي، أو أجهزة الدولة الرسمية، أو منظمات المجتمع المدني. وكمثالٍ على ذلك الدور الذي يلعبه هذا القطاع في تأمين القروض للإسكان، ولتأمين التدريب والتعليم والمنح التعليمية. كما أنه من الضروري أن يكون هناك إطار للتفاعل والحوار بين القطاع الخاص ومؤسسات الدولة فيما يخص التنمية، ومن أجل نجاح السياسات العامة. ويستطيع القطاع الخاص أن يؤمّن الشفافية في الكثير من القطاعات لقدرته على نشر المعلومات وإصدار الإحصاءات الدورية، وتسهيل الحصول على المعلومات. وتبقى أخيراً العلاقة الضرورية ما بين القطاع الخاص والجامعات ومراكز البحوث والتطوير والتدريب لربط مخرجات التعليم بالحاجات الحقيقة لسوق العمل، وتأمين الوظائف ومكافحة البطالة التي هي أحد مُسبِّبات الفقر.

بعد هذا العرض لأدوار هذه الأطراف تبقى فكرة خلق شبكات التفاعل والحوار والتداول بين هذه الهيئات على الصعد الوطنية والإقليمية والمحلية، وعلى الصعد الإنمائية العامة والإنمائية الإقليمية والقطاعية، وعلى صعيد مشاريع حضرية محددة .

ثامناً: الخلاصة

في ختام هذه الدراسة، لا بدّ من التأكيد على أن مفهوم الحكم الصالح لا يزال في مراحله الأولى في المنطقة العربية وهو يحتاج إلى تعاون وتشارك الحكومات المركزية وهيئات الحكم المحلي ومنظمات المجتمع المدني للانطلاق معاً في تطبيق هذا المفهوم. وهذا يفترض توفر المناخ الصحي الملائم من تشريعاتٍ تسمح بتطوير قدرات الحكم المحلي، وإنشاء المنظمات غير الحكومية، وخلق أطر الحوار والمتابعة ما بين الحكومة المركزية والحكم المحلي ومنظمات المجتمع المدني. وفي الأساس، وقبل كل ذلك، تَوفّر مناخ الحريات العامة التي تسمح بالمشاركة، وتشجّع على الانخراط في العمل المدني، و في توزع الوظائف والمسؤوليات، وقيام كل هذه الأطراف بأدوارها . . عندها نكون قد خطونا الخطوة الأولى نحو البدء بتطبيق مفهوم الحكم الصالح .

تعقيـــب

نادر فرجاني(*)

الورقة، في الأساس، تلخيصٌ أمينٌ ومباشرُ لكمٍّ يحتوي على كثيرٍ من الأدبيات المتصلة بالموضوع. ولذلك فقد عكست الورقة درجة التنافر الذي يسكن هذه الأدبيات المتاحة، تعبيراً عن تفضيلاتٍ أو تحيّزاتٍ مصدر العمل، من دون أن تتجاوزه إلى استخلاصاتٍ متسقةٍ تُقدّم أساساً مفهومياً متيناً للندوة. ويسكن الأدبيات المتاحة، في نظري تنافران أساسيان ومترابطان، انعكسا في تقديري في الورقة:

١ ـ مفهوم التنمية: حيث تراوح الورقة بين مفهوميْن متنافسيْن: التنمية الاقتصادية و التنمية الإنسانية.

٢ ـ مفهوم الحكم الصالح: حيث تراوح الورقة بين مفهوم ضيقٍ أقرب إلى الإدارة العامة الرشيدة، والمفضّل في أدبيات البنك الدولي مثلاً الذي يعرّف التنمية في الأساس بدلالة النمو الاقتصادي، ويتبعه بعض الكتاب والباحثين في المنطقة العربية تقيةً من ناحيةٍ؛ وبين مفهوم ينزع إلى وضع مسألة الحكم على مستوى السياسة بمعنى العلاقة بين عامة الناس وأجهزة الحكم، حيث تلقى مسائل التمثيل والمساءلة أولويةً، من دون استبعاد الإدارة العامة الرشيدة من مكوّنات الحكم الصالح، كما ينزع تقرير «التنمية الإنسانية العربية»مثلاً، من ناحيةٍ أخرى.

ونتيجةً لتعايش هذين التنافرين في الورقة، وتزاوجهما أحياناً، غابت عنها رؤيةٌ مفهوميةٌ مركزية. وعندي أن حسم هذا التنافر هو لمصلحة «التنمية الإنسانية» والارتقاء بالحكم الصالح إلى مستوى السياسة، وهو الحل السليم للتشوش الناتج عن تعايش التنافريْن المشار إليهما.

(*) مدير مركز المشكاة للبحث ـ القاهرة.

تتضمن الورقة هذه المقولة: «أثبتت الدراسات العلاقة بين الاستقرار والنمو». ومثل هذه العبارة تفتقر أولاً إلى المصداقية العلمية. فلا يوجد عملٌ علميٌ يمكن أن «يثبت» مثل هذه العلاقة. وأقصى المتاح في أدبيات المنظمات المالية والدولية دراسات توثّق علاقة ارتباطٍ إحصائي بين الاستقرار معرّفاً بشكلٍ ما، وبين النمو الاقتصادي. ولكنها أيضاً مثالٌ واضحٌ على تزاوج استبعاد السياسة من الحكم مع المفهوم الأضيق للتنمية.

فعلى مستوىً أعلى من النقاش العلمي، نستطيع أن نقرّر أن النمو الاقتصادي لا يكفينا لتعريف التنمية، وأنّ الاستقرار عند توازنٍ مجتمعي سيئٍ، ينتج الفاقة والقهر، أمرٌ غير مرغوب. بل إن التنمية الإنسانية باعتبارها عملية تغيير مجتمعي تستهدف القضاء على هذا التوازن الفاسد وصولاً إلى توازنٍ آخر على مستوىً إنساني أرقى، يضمن للناس الحرية والكرامة. وتستلزم عملية التحول التاريخي هذه، ضمن ما تستلزم، إقامة نسق حكم صالح بالمضمون المفضّل لدينا. ولعله من المناسب الآن تقديم صياغاتٍ تتوخى الدقة لمفهومين متسقين للتنمية الإنسانية والحكم الصالح ولموضوع الفساد في الجدل القائم بينهما.

في المفاهيـم

التنمية الإنسانية

يقوم مفهوم التنمية الإنسانية على أن التنمية الإنسانية «عملية توسيع خيارات البشر». ونتوقف هنا لتبين مركزية الحرية في مفهوم التنمية الإنسانية. فمنطلق توسيع خيارات الناس يرتّب أولويةً مطلقةً لإعمال حرية الاختيار بين بدائل متاحةٍ، الأمر الذي ينطوي بدوره على مركزية الحرية في التنمية الإنسانية، حتى تساوي بعض الكتابات النظرية الأحدث بين التنمية والحرية، فللبشر في منظور التنمية الإنسانية، ولمجرد كونهم بشراً، حقٌ أصيلٌ في العيش الكريم مادياً ومعنوياً، جسداً وروحاً، ويتفرع عن هذا المنطلق نتيجتان هامتان:

الأولى: ترفض التنمية الإنسانية بدايةً أي شكلٍ من أشكال التمييز ضد جماعاتٍ من البشر على أساس أي معيارٍ كان: النوع أو الأصل الاجتماعي أو المعتقد.

الثانية: لا يقتصر مفهوم الرفاه الإنساني في التنمية الإنسانية على التنعم المادي وإنما يتسع للجوانب المعنوية في الحياة الإنسانية الكريمة مثل التمتع بالحرية، واكتساب المعرفة والجمال والكرامة الإنسانية وتحقيق الذات الذي ينبع من المشاركة الفعّالة في شؤون الاجتماع البشري كافةً.

وتقوم عملية التنمية الإنسانية على محوريْن أساسييْن:

الأول: بناء القدرات البشرية الممكنة من التوصل إلى مستوى رفاهٍ إنساني راقٍ، وعلى رأسها العيش حياةً طويلةً وصحيةً، واكتساب المعرفة، والتمتع بالحرية، لجميع البشر دون تمييز.

والثاني: التوظيف الكفء للقدرات البشرية في جميع مجالات النشاط الإنساني، الإنتاج وفعاليات المجتمع المدني والسياسة.

تجدر ملاحظة أن اكتساب القدرات البشرية وتوظيفها عملياتٌ محرِّرةٌ على المستوى الفردي من حيث إنها تمكّن الفرد من ممارسة الحرية بالمعنى الشامل. التنمية الإنسانية إذاً ليست مجرد تنمية «موارد بشرية»، أو حتى «تنمية بشرية»، أو وفاء بالاحتياجات الأساسية للناس، ناهيك عن أن تكون نمواً اقتصادياً أو تشييد بنى ماديةٍ، وإنما هي نهجٌ أصيل الإنسانية في التنمية الشاملة المتكاملة، للبشر والمؤسّسات المجتمعية، يستهدف تحقيق الغايات الإنسانية الأسمى: الحرية والعدالة والكرامة الإنسانية.

باختصار، التنمية الإنسانية تنقلنا من صعيد الأشياء والمال إلى مستوى الكرامة الإنسانية.وعليه، فإن أيّ مفهوم أضيق للتنمية أو التقدم، سواء أكان اقتصادياً أم بشرياً بالمعنى الضيق لا يرقى إلى غنى مفهوم التنمية الإنسانية. فقد استقر أن الكائن البشري الغني مثلاً لا يُعدّ متقدماً في مفهوم التنمية الإنسانية مادام قد بقي محروماً من الحرية، بالمعنى المتبنى هنا. كما أن خبرة التاريخ القديم والمعاصر تقول إن المجتمعات التي لا تنعم بالحرية لا تستطيع حتى أن تحافظ على المنجزات الاقتصادية والتنموية، بأي معنىً أضيق من التنمية الإنسانية، ولا تقدر على أن ترتقي معارج التقدم الإنساني السامية.

الحرية والحكم الصالح

نأخذ الحرية هنا بالمعنى **الشامل**، تمثلاً لمفهوم التنمية الإنسانية، وهو يضيف إلى الحريات المدنية والسياسية- بمعنى التحرر من القهر- التحرر من جميع أشكال الحطّ من الكرامة الإنسانية مثل الجوع والمرض والجهل والفقر والخوف. وبلغة منظومة حقوق الإنسان، يتسع مفهوم الحرية لكامل محتوى منظومة حقوق الإنسان، أي للحريات المدنية والسياسية بالإضافة إلى الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، والبيئية. والحرية في النطاق الأشمل هذا مثَلٌ أعلى وهدفٌ دائب الاتساع، بحيث يصح القول إن **الحرية يُسعى إليها دائماً، ولا تُدرَك أبداً**. بهذا المعنى الشامل تُعدّ

الحرية **منتهى التنمية الإنسانية وقوامها في آنٍ واحدٍ**. إلا أن الحرية من قبيل الطيبات الإنسانية الخواتيم التي تحتاج إلى بنىً وعملياتٍ مجتمعيةٍ تفضي إليها وتصونها، وتضمن اطرادها وترقيتها. وتتلخص هذه البنى والعمليات المجتمعية الضامنة للحرية في نسق الحكم الصالح والذي يقوم على المحاور التالية:

ـ يصون الحرية بما يضمن توسيع خيارات الناس (يحمي جوهر التنمية الإنسانية)، وعلى وجه الخصوص، يحترم قطعياً ثلاثية الحريات المفتاح للرأي والتعبير والتنظيم، في المجتمعينْ المدني والسياسي.

ـ ينبني على المشاركة الشعبية الفعّالة مع تمثيلٍ شاملٍ لعموم الناس.

ـ يقوم على المؤسّسات بامتيازٍ، نقيضاً للتسلط الفردي. وتعمل مؤسّساته بكفاءةٍ وبشفافيةٍ كاملةٍ، وتخضع للمساءلة الفعالة فما بينها في ظلّ فصل السلطات والتوازن بينها، ومن قِبل الناس مباشرةً من خلال الاختيار الدوري الحر والنزيه.

ـ يسود القانون، المنصِف والحامي للحرية، على الجميع على حدٍ سواء .

ـ ويسهر على تطبيق القانون قضاءٌ كفءٌ ونزيهٌ ومستقلٌ تماماً، وتُنفّذ أحكامه بكفاءةٍ من قِبل السلطة التنفيذية .

ومن حيث المعمار الكلي، يتطلب مجتمع الحرية- الحكم الصالح بنيةً مؤسّسيةً تقوم على تضافر قطاعاتٍ مجتمعيةٍ ثلاثةٍ:

١ ـ الدولة شاملةً الحكومة والتنظيم النيابي والقضاء.

٢ ـ المجتمع المدني- بالمفهوم الواسع، الذي يشمل المجتمعينْ المدني والسياسي حسب التعريفات المعتادة، ويضم المنظمات غير الحكومية والاتحادات المهنية والنقابات ووسائل الإعلام والأحزاب السياسية.

٣ ـ القطاع الخاص (الهادف للربح).

ويتطلب الحكم الصالح أن يتسم كلٌ من هذه القطاعات بالمقوّمينْ التاليينْ:

١ ـ احترام الحرية وحقوق الإنسان، وتكريس البنية القانونية الحامية لها.

٢ ـ التحلي بمبادئ الإدارة العامة الرشيدة: وتعني إضافةً إلى تكريس بنىً مؤسسيةٍ مستقرةٍ بدلاً من التسلط الفردي؛ الالتزام بمعايير الكفاءة وفصل السلطات، ولاسيما في حالة الدولة؛ والشفافية والإفصاح والمساءلة.

ولا يكون الفرد حراً إلا في مجتمعٍ/ وطنٍ حر. ومن ثم وجب أن تتطرق المعالجة

المتكاملة للحرية إلى حرية الفرد وحرية المجتمع، أو حرية المواطن وحرية المجتمع/ الوطن. وتتيح التفرقة بين المجتمع والوطن التعامل مع مستوىً وسيطٍ بين الفرد والوطن، مما يسمح باعتبار حقوق وحريات الجماعات ـ الثقافات الفرعية (الأقليات) سواء كانت عرقيةً أم دينيةً، وضرورة احترام حقوقها.

وفي المنطقة العربية تحديداً يكتسي بعد حرية الوطن أهميةً خاصةً بسبب الاحتلال (الإسرائيلي) للأراضي العربية (الفلسطينية)الذي ما فتئ يقوِّض فرص التنمية الإنسانية في الأراضي الفلسطينية، ويهدّد الأمن والسلام في كامل المنطقة العربية وما وراءها. وقد زاد على الاحتلال الإسرائيلي مؤخراً الاحتلال الأمريكي ـ البريطاني للعراق، ناهيك عن تصاعد الوجود العسكري/ النفوذ الأجنبي، اقتصادياً وسياسياً وثقافياً في كثيرٍ من البلدان العربية.

في ظل نسق الحكم الصالح هذا يكاد يستحيل اغتيال الحرية، ويتحقق التداول السلمي للسلطة، بينما تظل الحرية مهددةً، والحكم استبدادياً، ما بقي بعض أركان الحكم الصالح غائباً أو منقوصاً. وعلى جانبٍ آخر، يمثّل نسق الحكم الصالح الموصوف بالنموذج الأعم للديمقراطية الليبرالية، إن صلحت. بمعنى أن محاكمة صنوف الديمقراطية الليبرالية القائمة في العالم الآن على معايير الحكم الصالح المبينة أعلاه تفضي إلى افتقاد بعضٍ منها إلى مقومات الحكم الصالح، كما نفهمه. ولا يقتصر هذا القصور على العالم الثالث أو البلدان العربية، بل يطال بعض الدول التي تقدم نفسها إلى العالم على أنها قلعة الحرية والديمقراطية في العالم المعاصر.

وحيث نعتبر نسق الحكم في البلدان العربية في طور إعادة تشكلٍ، فإنه من الضروري أن تسعى النخب العربية إلى إرساء دعائم الحكم الصالح في الوطن العربي. وفي ضوء هذه الإمكانية، فلعلّ الاعتبار الأهم في تفضيل مفهوم الحكم الصالح هذا هو أن النموذج المقدّم يقبل إمكان تمثّل خصوصية مجتمعاتٍ بعينها مما يتيح للبلدان العربية فرصة إبداع تصورها لنسق الحكم الصالح عبر عملية الإبداع المجتمعي المشار إليها.

جدلية الفساد ـ الحكم

يُقصد بالفساد اتخاذ القرارات في الشأن العام، ولو على مستوى المشروع الهادف إلى الربح، خاصةً في ما يتصل بتخصيص الموارد الاقتصادية وتوزيع العائد الاقتصادي، وفق اعتبارات المصلحة الخاصة، وليس وفق الصالح العام، أو حتى بالتضاد معه.

في المنظور الاقتصادي البحت، يشكّل الفساد هدراً للموارد التي تتسم بالندرة، خاصةً في البلدان النامية. وفي المنظور التنموي، يعطّل الفساد فرص التراكم الاستثماري المنتِج في الأصول البشرية والمادية ويقوّي من قِيم وسلوك الربح السريع من خلال توظيف الريْع على الحظوة من وجهيْ القوة (السلطة والثروة) بدلاً من العمل المنتِج المحقّق للصالح العام.

ويساعد انتشار الفساد على زيادة حدّة الاستقطاب الاجتماعي من خلال تدهور عدالة توزيع الدخل والثروة، مما يقلّل من الكفاءة المجتمعية ويعطّل فرص التنمية. ويوطّد استشراء الفساد على وجه الخصوص من أسس سوء الحكم من خلال قيام تزاوج خبيثٍ بين السلطة السياسية والثروة بحيث تصبح غاية نسق الحكم ضمان مصالح القلّة المهيمِنة على مقاليد السلطة والثروة وليس الصالح العام، الأمر الذي ينعكس في تهميش الغالبية أو إقصائها، مما ينطوي على حرمانها من الحرية، بمعنى القضاء على جميع أشكال الحطّ من الكرامة البشرية. وبناءً على كل ذلك، يعوّق الفساد فرص التنمية ويقلّل على وجه الخصوص من إمكان تمتع عامة الناس بالحرية و العدالة. وعلى النقيض، يقضي الحكم الصالح (دولة المؤسّسات، الفصل بين السلطات والتوازن بينها، تمثيل عامة الناس، الشفافية والإفصاح، والمساءلة، سيادة القانون واستقلال القضاء) على فرص الفساد، ويفتح من ثم أبواب التنمية الإنسانية، التي هي صنو الحرية والعدالة، مشرعة.

وفي البلدان العربية على وجه الخصوص، حيث تتعايش حالةٌ استثنائيةٌ من العجز التنموي والإخفاق الوطني، قومياً وإنسانياً، يتضافر سوء الحكم مع استشراء الفساد في مناحي الحياة كافةً حتى قاربت كلّ مدوّنات السلوك الرشيد أن تخلي السبيل تماماً لتنويعاتٍ مريعةٍ على لحن الفساد المزعج. ولعل أشد نواحي الفساد ضراوةً في البلدان العربية هو تسلل الفساد إلى «المؤسسات» التي يُفترض أن تكون في مقدمة الحرب عليه، مثل القضاء والمجالس النيابية. في مثل هذا المناخ الكئيب، يصبح متلازماً إقامة الحكم الصالح والقضاء على الفساد بمثابة المدخل الأرحب إلى نهضةٍ عربيةٍ راقيةٍ إنسانياً.

موقع مكافحة الفساد في إقامة مجتمع الحرية والحكم الصالح

كما أشرنا فيما سبق، يضع مجتمع الحرية والحكم الصالح الأسس المتينة للقضاء على فرص الفساد ولمحاصرته في أضيق الحدود حين ينشأ. يضمن هذه النتيجة الحميدة الحكم المؤسّسي الصالح والمبادئ التي تحكم نشاط مكوناته. غير أن العلاقة، بين الفساد والحكم، تعمل في الاتجاه العكسي أيضاً. حيث يحرف استشراء الفساد عملية

اتخاذ القرار في المجتمع عن غاية خدمة الصالح العام، وتوجيهها لخدمة مصالح القلّة المتنفّذة، وهي عادةً الأشد ضلوعاً في الفساد. ومن ثم، فإن النجاح في مقاومة الفساد يغلّ يد الضالعين فيه عن المساهمة في إفساد الحكم. مع ملاحظة أنه في ظلّ أنظمة الحكم الاستبدادية المنتِجة بطبائع الأمور للفساد، يكاد يستحيل القضاء المبرم على الفساد. والمغزى الرئيس لهذا التشخيص هو أن مكافحة الفساد في البلدان العربية بحاجةٍ إلى أن تسير جنباً إلى جنبٍ مع النضال من أجل مجتمع الحرية والحكم الصالح.

إشكالية المجتمع المدني والنضال من أجل مجتمع الحرية والحكم الصالح

تمر البلدان العربية بمأزقٍ على صعيد الحرية والحكم، فحواه الأساس فشل أنظمة الحكم الراهنة عن الوفاء بطموحات الشعب العربي المشروعة في الحرية والعزة والكرامة. ويكتمل استحكام المأزق من حيث إن أنظمة الحكم القائمة لا تعِد بإصلاح عميقٍ من داخلها. والقصد بالإصلاح العميق هنا تعديل توزيع القوة (السلطة/ الثروة) في البلدان العربية بحيث تستعيد عامة الناس نصيبها العادل منها، وإعادة تأسيس أسلوب ممارسة القوة في نسقٍ مؤسّسي للحكم الصالح. بل يمكن القول بأن أنظمة الحكم الراهنة تجد مصلحتها، ولا غرابة، في تعطيل مثل هذا الصنف من الإصلاح العميق، وإن أبدَت أحياناً عدم ممانعةٍ في القيام ببعض إصلاحاتٍ لتجميل هيكل نسق الحكم المختل القائم، ولاسيما استجابةً لضغوط خارجية.

وينتهي هذا المأزق باستفحال أزمة التنمية في البلدان العربية مع انسداد أفق العمل السلمي الفعال لحلها لمصلحة عامة الناس. ويتجلى هذا الانسداد بأجلى صوره في استبداد السلطة التنفيذية بالدولة التي قد تُختَزل في الفرد رأس السلطة، مع التضييق على الحرية، ولاسيّما على ثلاثية الحريات المفتاح للرأي والتعبير والتنظيم، في المجتمعينْ المدني والسياسي، والعمل على تطويع واستلاب ما ينشأ من منظّماتها لخدمة الحكم القائم. وليس بمستغربٍ، والحال كذلك، أن يبقى المجتمع المدني بالمعنى الواسع مغلولاً ومن ثمّ ضعيفاً وهامشياً. غير أن تأمل بدائل مستقبل الوطن العربي بدءاً من اللحظة التاريخية الراهنة، ينتهي إلى الدور المحوري الذي يمكن أن يلعبه مجتمعٌ مدنيٌ، قويٌ وحيويٌ، في إنجاز التحول التاريخي نحو مجتمع الحرية والحكم الصالح في البلدان العربية، باعتباره طليعةً مجتمعيةً تتقدم هذا النضال المجتمعي الشاق.

وعلى وجه الخصوص، فإن مثل هذا المجتمع المدني مطلوبٌ لمكافحة الفساد على الطريق إلى مجتمع الحرية والحكم الصالح. وفي مجتمع الحرية والحكم الصالح يتكامل هذا المجتمع المدني مع الآليات المؤسّسية الأخرى للحكم الصالح في القضاء على الفساد.

المناقشـات

١ ـ شهيدة الباز

لقد صيغ مفهوم الحكم الصالح من قِبل المؤسسات الدولية ليطبّق على دول العالم الثالث بينما لم يحدث أن نودي بتطبيق الحكم الصالح في دول الشمال. ومع ذلك ليس هناك اتفاقٌ عامٌ على هذا المصطلح، فترتبط مؤشّراته بالديمقراطية الليبرالية وباقتصاد السوق كجزءٍ من خطةٍ لإعادة تنظيم العالم في إطار الليبرالية الجديدة. ومن قبيل عدم التعامل النقدي مع المفاهيم إرجاع مفهوم التنمية البشرية إلى البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة UNDP بينما كانت محورية البشر في التنمية الصيغة الشائعة بالنسبة إلى العالم الثالث في إطار التحرر من الاستعمار القديم.

٢ ـ السيد زهرة

لي ملاحظةٌ على تغييب البعد القومي في مصطلح الحكم الصالح، فهل نعتبر نظاماً يقوم على درجةٍ معقولةٍ من معايير الحكم الصالح نظاماً صالحاً بينما سياسته انعزاليةٌ تحارب التعاون العربي، أو تتبع السياسة الأمريكية؟. إن البعد القومي يجب أن يكون في صلب مفهوم الحكم الصالح.

٣ ـ علي بن محمد

عبارة» الحكم الصالح« غامضةٌ مبهَمةٌ لمشكلةٍ في غاية الوضوح، ويكفيها اتهاماً أنها قد صُنّعت خصيصاً لبلداننا المتخلفة من قِبل أجهزة البنك والصندوق الدوليين ليكون الحكم الصالح مقياساً لمنح القروض والهِبات على أن تكون هي مرجع تقويم من هو صالح وفق معاييرها الخاصة، ومصالح الدول المهيمنة. لايوصف الحكم بأنه صالحٌ أو غير صالح بل بأنه ديمقراطيٌ أو غير ديمقراطي، شرعيٌ أو غير شرعي، مؤسّسيٌ أو غير مؤسّسي. ولامخرج لنا سوى طريق الشرعية في قيام نظمٍ سياسيةٍ مستندةٍ إلى الاختيار الشعبي.

٤ ـ سمير كرم

هناك عزوفٌ عن تناول الجذور الفلسفية لما نبحثه مع أن الندوة تتناول في الأساس جذور قضية الخير والشر، فالشر هو الفساد والخير هو الحكم الصالح. وأعتقد أن الأدبيات الإنسانية المهمة في تاريخ الدين والفكر تتناول هذه القضية نفسها بعمقٍ. ولا بأس من التعرف على نظريات هذا التراث، فهناك في النهاية تقسيمٌ ثنائيٌ لنظريات تعتبر الإنسان ميّالاً بطبيعته للخير وأخرى تراه ميّالاً للشر.

٥ ـ حنان يوسف

يجب تنقية البيئة من قِيم الفساد لصالح قِيم الصلاح والنقاء. وأسأل هنا إزاء التعويل على دور مؤسسات المجتمع المدني في تقليص الفساد: ماذا نفعل إذا ما كانت هذه المؤسسات نفسها فاسدةً بنِسبٍ متفاوتةٍ بفعل المصلحة الشخصية؟

٦ ـ علي الزعبي

تشكل هذه الورقة أرضيةً أكاديميةً لمفهوم الحكم الصالح أو الحاكميّة (Governance) التي تتضمن ذلك المفهوم، والذي يجب أن نميزه عن مفهوم الحكومة (Governement) وعلينا تأكيد هذا الفارق.

٧ ـ فايز الصيّاغ

أتساءل عن الإطار المفهومي للحكم الصالح وليس الحكم فحسب. فالعنوان يفترض أن لدينا مفهوماً واضحاً ومتكاملاً لمعناه في تاريخنا وحتى لحظتنا الحاضرة. ثم إن هناك منطقةً رماديةً يمارِس فيها القطاعان العام والخاص الفساد، والتمييز بين الفساد الصغير والفساد الكبير نسبيٌ، فماهو صغيرٌ في بلدٍ ما قد يكون كبيراً في بلدٍ آخر.والفساد الكبير لايعني اقتحام الشركات المتعددة الجنسيات من الخارج بل قد يكون مستتباً في الداخل ولاسيما في حالات الدولة التسلطية التي يسيطر أحد أركانها على مؤسساتها من الداخل، ويكون من رؤوس الفساد.

٨ ـ حسن كريم (يرد)

أولاً: لابد لي من تقديم نفسي حسب الوظيفة التي أشغلها الآن، وهي مسؤول برامج الحكم في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في بيروت ـ لبنان. لذلك فإنني أنظر إلى الموضوع من زاويتين: الزاوية الأكاديمية والزاوية العمَلانية المتصلة بتطبيق المفهوم في برامج محددةٍ.

ثانياً: إن التنافر القائم في الأدبيات حول مفهوم الحكم الصالح قائمٌ وحقيقيٌ،

ولقد عرضت بأمانةٍ لهذا التنافر، وأنا بالطبع منحازٌ إلى مفهوم التنمية الإنسانية وإلى مفهوم الحكم الصالح المتصل بها، أي المفهوم الواسع الذي له علاقةٌ بالمشاركة والحرية والمساواة وهو ما تعبّر عنه أدبيات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

ثالثاً: اعتقد أن مفهوم الحكم الصالح أكثر شموليةً من مفاهيم الديمقراطية الليبرالية والاجتماعية وهو مهمٌ لارتباطه بمفهوم التنمية الإنسانية. ولا أعتقد أن هذه المفاهيم يجب أن ترتبط حكماً بإطارٍ إيديولوجي أو حتى بإطارٍ رأسمالي، فهذه المفاهيم الإنسانية ملكٌ البشرية جمعاء، ويمكن أن تطبّق في أطرٍ غير رأسماليةٍ ومن أجل تجاوز الرأسمالية.

رابعاً: إن السؤال عن ماهية القوى الاجتماعية المؤهلة للوصول إلى الحكم الصالح وعن فساد المجتمع المدني سؤالٌ صحيحٌ، ولكن يجب التنبه إلى أن هذه العملية عمليةٌ صراعيةٌ بامتيازٍ. ودور المجتمع المدني فيها أساسيٌ، ولا سيما أننا نعاني من التسلط وتحكم الدولة في الثروة وفي القرارات الأساسية الأمنية والعسكرية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية بما لا يسمح بمشاركةٍ أو يشوّه هذه المشاركة، وأن احتواء المجتمع المدني وإضعافه وضرب القوى الاجتماعية المؤهّلة للعب هذا الدور كان دوماً من أهداف الدولة التسلطية.

الفصل الثالث

الشفافية ومراقبة الفساد

عماد الشيخ داود[*]

تقديم

من خلال المتغيرات التي شهدها العالم في السنوات القليلة الماضية، ونتيجةً للمعاناة من الآثار السلبية لظاهرة الفساد التي تصاعدت وتائرها متزامنةً مع تلك المتغيرات، توصلت الدراسات المعنية بشأن الشفافية ومراقبة الفساد إلى إتباع ثلاثة شروطٍ رئيسةٍ هي: «الشفافيّة»، و«المساءلة»، و«حسن الحكم»، للحدّ من شأفة الفساد في أرجاء المعمورة من جهةٍ، وإرساء دعائم لبناء مجتمع التنمية البشرية المستدامة من جهةٍ أخرى. فضلاً عن شرطٍ رابع يأتي كعاملٍ مساعدٍ لتلك الشروط وهو «التنافسيّة» بشقيها (الاقتصادي والسياسي) التي من خلالها مجتمعةً يمكن تحقيق أكبر قدرٍ من المشارَكة السياسيّة، والتمتع بالحقوق، والتوزيع العادل للفرص والثروة، وبما يخدم جميع أفراد المجتمع. عن تلك الشروط وأسباب الفساد السياسي في الوطن العربي ومقترحات قياسه طبقاً لظروف المنطقة العربية ومعطياتها، تقوم هذه الورقة ببحث ما يلي:

أولاً: في معنى الفساد

مما لا ريب فيه أن هناك توصيفاتٍ متعددةً لظاهرة الفساد، بالنظر إلى كثرة أساليبها، وتنوع سبل تغلغلها الضارة في مفاصل الدول والمجتمعات. فتأخذ معنى «الرشوة» تارةً، وتأخذ معنى «الاختلاس» تارةً أخرى، وفي تارةٍ ثالثةٍ تأخذ معنى

(*) باحث في العلوم السياسية، وأستاذ جامعي في هيئة التعليم التقني في العراق.

«المحاباة»، أو «التدليس»، أو «الحياد عن الحق»... إلخ من المعاني المعبّرة عن أخطبوطية أذرع الظاهرة المشار إليها، والتي تتفشّى بنِسبٍ متفاوتةٍ بين مجتمع وآخر، أو بين دولةٍ وأخرى حسب مستويات تقدمها أوتراجعها السياسي والاقتصادي والاجتماعي والقانوني لديها، فضلاً عن سُبل تنشئة أفرادها وطبيعة الثقافة السائدة تبعاً لتلك التنشئة، إضافةً إلى العديد من المسبّبات الأخرى، الأمر الذي يجعل من يدرس الظاهرة ويتتبع تشعباتها، يختلف مع غيره من الدارسين والباحثين في المجال ذاته للوصول إلى تفسيرٍ جامعٍ شاملٍ لها. ومما جعل الاتفاق على مفهوم واحدٍ مهمةً شاقةً ومعقّدةً. غير أنه على الرغم من كثرة صور الظاهرة وتنوعها، حاول العديد من الباحثين وكذلك القائمين على الندوات والمؤتمرات التي أدارتها منظمة الأمم المتحدة (بعض الأحيان) الوصول إلى توصيفاتٍ تهدف إلى التعريف بالظاهرة في الكثير من جوانبها، حتى يتم التمكن بشكلٍ أو بآخر من تطويق الظاهرة وتحديد بعض معالمها الرئيسة.

لعلّ البدء بالمفاهيم اللغوية يساعد على الانطلاق في تفسير معنى الفساد الذي يعني: «أخْذ المال ظلماً»، أو «التلَف والعطَب»، أو «الجدب والقحط»[١]، أو «القتل واغتصاب المال»، ناهيك عن تفسيره بأنه «العصيان لطاعة الله»[٢]، طبقاً لتفسير الآية ﴿**ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس**﴾[٣]. أو أنه «العتو» أي بالغ الإفساد، أو «السِحت» أي المال الحرام وما خبث من المكاسب، أو « البرْطلة» أي الرشوة[٤].

انتقالاً من العام الشامل إلى الخاص المبتغى، نجد تفسيراتٍ مختلفةً للظاهرة، وهو ما يتضّح من خلال اختلاف تعريفها. حيث نجد لدى سوزان روز ـ أكرمان أن الفساد «أحد الأعراض التي ترمز إلى وقوع خطأ في إدارة الدولة»، أي بمعنى أن المؤسّسات التي صُمّمت لإدارة العلاقات المتداخلة بين المواطن والدولة، أصبحت تُستخدَم بدلاً من ذلك، كوسيلةٍ للإثراء الشخصي وتقديم المنافع إلى الفاسدين[٥]. أو

---

(١) خليل الجر، **لاروس: المعجم العربي الحديث ٥٣٥٠٠ كلمة معرفة، ٣٥٢٥ رسماً، ١٦ صفحة فنية ملونة**، أسهم في تحرير القسم اللغوي منه محمد خليل الباشا وهاني أبو مصلح؛ أعاد النظر فيه محمد الشايب (باريس: مكتبة لاروس، ١٩٧٣)، ص ٩٠٧.

(٢) أبو الفداء إسماعيل بن عمر بن كثير، **تفسير ابن كثير** (بيروت: دار المفيد، ١٩٧٨)، ج٣، ص ٤٣٦.

(٣) **القرآن الكريم**، «سورة الروم،» الآية ٤١.

(٤) الجر، **لاروس: المعجم العربي الحديث ٥٣٥٠٠ كلمة معرفة، ٣٥٢٥ رسماً، ١٦ صفحة فنية ملونة**، ص ٢٢٩، ٦٥١ و٨١٣.

(٥) سوزان روز ـ أكرمان، **الفساد والحكم: الأسباب، العواقب والإصلاح**، ترجمة فؤاد سروجي (عمان: الأهلية للنشر، ٢٠٠٣).

هو «سلوكٌ يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام، تطلعاً إلى مكاسب خاصة مادية أو معنوية، أو هو سلوكٌ مناطه انتهاك القواعد القانونيّة بممارسة أنواع معيّنةٍ من التأثير تستهدف تحقيق منفعةٍ خاصةٍ»[٦] على حد تعبير ج. س. ناي عندما يربط الظاهرة بمخالفة الواجب الرسمي، وانتهاك القواعد القانونية لتحقيق المنافع الخاصة. في حين يرى صندوق النقد الدولي أن الفساد «علاقة الأيدي الطويلة المتعمّدة التي تهدف إلى استنتاج الفوائد من هذا السلوك لشخصٍ واحدٍ، أو لمجموعةٍ ذات علاقةٍ من الأفراد»[٧].

من ناحيةٍ أخرى وبالنظر إلى تعقد الظاهرة، لجأ باحثون معنيون بدراسة الظاهرة إلى أشكالٍ عدةٍ من التصنيفات بغية تحديدها والتعرف عليها بشكلٍ أكثر دقةً. من ذلك التقسيم الذي اعتمده محمود عبد الفضيل مستنداً فيه إلى تعريف البنك الدولي للظاهرة على أنها: «استعمال الوظيفة العامة للكسب الشخصي»، حيث قسّم الفساد إلى: **فساد صغير**، ويشمل آلية دفع الرشوة والعمولة، وآلية وضع اليد على المال العام، والحصول على مواقع للأقارب. و**فساد كبير** يشمل صفقات السلاح، ووكالاتٍ تجاريةً للشركات عابرة القومية[٨]. بينما يقسم ناصر عبيد الناصر الظاهرة إلى مجموعةٍ من التصنيفات القائمة على أساس أن الفساد يُعد «من السلوكيات اللاأخلاقية للموظف العام» وهي[٩]:

١ ـ **فساد يرجع إلى أسبابٍ اقتصاديةٍ**: الفقر والعوز كحافزٍ لتقاضي الرشوات، تفاقم الأزمات الاقتصادية، ارتفاع معدّلات البطالة.

٢ ـ **فساد يرجع إلى أسبابٍ سياسيةٍ**: غياب القدوة السياسية، تفشي البيروقراطية الحكومية، المغالاة في مركزية الإدارة الحكومية، ضعف أداء السلطات الثلاث: تشريع، وتنفيذ، وقضاء.

---

(٦) نقلاً عن: محمد محمود ربيع، محرر، **موسوعة العلوم السياسية**، ٢ مج (الكويت: جامعة الكويت، ١٩٩٤)، ص ٤٨٩.

(٧) «تم اعتماد هذه التقسيمات لتوضيح المفهوم والإحاطة به لسعته وتعدد المداخل إليه ليس إلا، طبقاً لوجهات النظر المختلفة: لذلك نجد منها ما يقسمه حسب حجمه والمدى الذي تتحرك فيه الآليات الفاسدة، ومنها ما يقسمه حسب أسبابه، في حين يقسمه البعض الآخر حسب أنماطه، الأمر الذي يثبت أخطبوطية ظاهرة الفساد». انظر: Vito Tanzi and Hamid Davoodi, «Corruption around the World: Cause, Consequences, Scope, Cures,» *IMF Staff Papers*, vol. 45, no. 4 (December 1998), p. 8.

(٨) انظر: البنك الدولي للإنشاء والتعمير، **تقرير عن التنمية في العالم** (القاهرة: مركز الأهرام للترجمة، ١٩٩٧)، ص ١١٢، ومحمود عبد الفضيل، «الفساد وتداعياته في الوطن العربي،» **المستقبل العربي**، السنة ٢٢، العدد ٢٤٣ (أيار/مايو ١٩٩٩)، ص ٤ ـ ٥.

(٩) ناصر عبيد الناصر، **ظاهرة الفساد** (دمشق: دار المدى، ٢٠٠٢)، ص ٦٧ ـ ٦٨.

٣ ـ **فساد يرجع إلى أسبابٍ سوسيو ـ ثقافيةٍ**: الولاءات الأسريّة، الولاءات الإثنية والقبَلية، ميول عرقية وعنصرية.

هناك تصنيفٌ آخر للفساد لجأنا إليه ويستند إلى تعريفه بأنه «إساءةٌ إلى الثقة العامة، واعتداءٌ على النزاهة التي تُرجى من الموظف العام، ونخرٌ في جسد المجتمع يفضي إلى تهتكه وسقوط القِيم الأخلاقية فيه الناجمة جميعها عن تفكك وسائل السيطرة للنظم السياسية الفاقدة لمصداقيتها في الممارسة»[١٠] وقد جرى فيه التقسيم للإحاطة بالظاهرة على الشكل التالي:

أ ـ فساد اجتماعي ويشمل: فضائح كبار المسؤولين الأخلاقية، بروز شبكات الرقيق الأبيض، مافيات استغلال الأطفال للأعمال اللاأخلاقية.

ب ـ فساد إداري ويشمل: الرشوة، المحاباة والمحسوبية، الاحتيال.

ج ـ فساد اقتصادي ويشمل: صفقات الأسلحة، انتشار الجريمة المنظّمة (مخدّرات، غسل عملة)، تهربات ضريبيّة وجمركيّة، صفقات دوليّة، وصفقات مساعداتٍ إنسانيةٍ خارجةٍ عن أهدافها.

د ـ فساد سياسي ويشمل: فساد الزعماء، فساد التشريع، والتنفيذ، والقضاء، فساد الأحزاب السياسية وقضايا التمويل.

ومقابل هذه التفسيرات والتصنيفات الكثيرة، هناك الكثير من المتغيّرات التي أسهمت في استشراء الظاهرة في العقود الأخيرة، وتبلورت الرؤية في إثرها من خلال العديد من الدراسات الاجتماعيّة والاقتصاديّة والسياسيّة والقانونيّة، التي تأخذ بنظر الاعتبار ارتفاع وتائر المعاناة عالمياً من آثار هذا الوباء الخطير. ومن هذه المتغيّرات[١١]:

ـ تطور وسائل الاتصال ومُخرَجات ثورة التقَانة.

ـ النزوع نحو آليات اقتصاد السوق، وتخصيص القطاع العام.

ـ تحرير التجارة وحرية انتقال الأشخاص والأموال والسلع عبر الحدود.

ـ إشكالية التخمة في التشريعات القانونية للمتغيّرات السريعة الحاصلة على صعيد العالم، وعدم قدرة القوانين الداخلية على مواكبتها.

---

(١٠) عماد الشيخ داود، **الفساد والإصلاح** (دمشق: اتحاد الكتاب العرب، ٢٠٠٣)، ص ٤٧ ـ ١٠٦.
(١١) المصدر نفسه، ص ١٠٩ ـ ١٢١.

كما أن لظاهرة الفساد مُدخَلات (مسبّبات) فإن لها مُخرَجات (آثار) تنعكس على المجتمعات التي تعاني من ثآليل الفساد. وقد رصد الكثير من الدراسات المعنيّة العديد من تلك الآثار التي نوجز أهمها[١٢]:

ـ الفساد يُضعف النموّ الاقتصادي للبلدان.

ـ يسهم الفساد في تردي نُظم التعليم.

ـ تشويه عناصر النفقات الحكومية، وزيادة التكاليف الإدارية بسبب الخسارة والنقص في العوائد.

ـ يعظّم انتشار الفساد من هجرة الكفاءات العلمية كنتيجةٍ لتولي غير المؤهّلين المناصب الحكومية، بسبب آليات المحاباة والمحسوبيّة والقرابة والفئوية. . . إلخ، مما يدع المجال فسيحاً لتهميش القدرات والإمكانيات ذات التأهيل العلمي والفني من المشاركة في بناء البلد.

ـ اختلال النظام العام في البلاد.

ـ زيادة حجم المديونية الخارجية وعدم إمكانية سداد الدين، وذلك لتوجيه الموارد إلى غير وظائفها الأساسية.

ـ تعريض البلاد عند الحالات القصوى لاستشراء الفساد إلى إمكانية الخرق الخارجي للسيادة.

ـ يتسبّب الفساد في تصاعد حالات العنف، والانقسامات في المجتمع، وفي إضعاف الاستقرار السياسي.

ـ التوزيع غير العادل للثروة بين أبناء البلاد، مما يسهم في شيوع حالات الفقر والفاقة والمجاعات، وتردي سائر الأحوال المعيشية والاجتماعية.

من خلال ما تقدم وبعد هذا العرض لمفهوم الفساد والمتغيرات التي أسهمت في

---

(١٢) «بحسب بعض الآراء المهتمة بالشأن المذكور، فإن تفعيل عمل المفاهيم المضادة للفساد يحتاج إلى دولة ضاربة في الرسوخ والانتظام والديمومة، تكون على جانبٍ كبيرٍ من التصالح مع مجتمعها، متمتعة بنسقٍ ثقافيٍ سائدٍ في ذلك المجتمع يخدم المجال العام ويعمل على الحفاظ عليه، وهو ما تفتقده الكثير من الدول التي تعانيٍ من استشراء الفساد وبخاصةٍ الدولة في عالم الجنوب». انظر: المصدر نفسه، ص ١٤٩ وما بعدها، وعطية حسين أفندي، «الممارسات غير الأخلاقية في الإدارة العامة،» في: **الفساد والتنمية: الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية**، تحرير مصطفى كامل السيد وصلاح سالم زرنوقة (القاهرة: جامعة القاهرة، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، ١٩٩٩)، ص ٥٨ وما بعدها.

زيادة وتائره في المراحل الأخيرة، والآثار الناجمة عن استشرائه، ينبغي لنا الانتقال إلى مفاهيم أخرى ترتبط بالطرف الآخر للعصا التي يرتكز الفساد على أحد طرفيْها، لتشكّل المضادات التي تحدّ من وبائه، وتسهم عند تطبيقها بصورةٍ جِديةٍ في ازدهار الدولة والمجتمع، وسيادة أنموذج الحكم الصالح «الذي يُعدّ المرتكز الأساس لنجاح سياسات بناء مجتمع التنمية البشرية المستدامة»، وبالتالي تعادل العصا أو عند النجاح رجحان الكفة إليها تاركةً الفساد في أدنى نِسَبه، ومن هذه المفاهيم ما سنعرض إليه لاحقاً وهي: الشفافيّة، والمساءلة، والتنافسيّة، والحكم الصالح.

ثانياً: الشفافية

تُعدّ الشفافيّة واحدةً من المصطلحات الحديثة التي استخدمتها الجهات المهتمة بمكافحة الفساد في العالم. تعبيراً عن ضرورة الإفصاح للجمهور وإطلاعهم على منهج السياسات العامة، وكيفية إدارة الدولة من قِبل القائمين عليها من رؤساء دولٍ وحكوماتٍ ووزراء إلخ من مفاصل الدولة الأخرى، بغية الحدّ من السياسات غير المعلَنة، أو ما يُطلَق عليه اصطلاحاً «سياسات خلف الكواليس»، التي تتسم بالغموض، وعدم مساهمة الجمهور فيها بشكلٍ واضح. لذا ومن أجل التعريف بمفردة الشفافية سوف نبدأ أولاً بالمصطلحات اللغوية لإيضاح المعنى المجرد للكلمة، ثم ننتقل بعده إلى عرض المصطلحات العلمية التخصصية للمفردة الهادفة إلى بناء سياساتٍ أفضل وأكثر نزاهةً، وعليه فالشفافية لغةً تعني: استناداً إلى الجذر «شفف» في اللغة العربية، «الخفّة ورقّة الحال»، أو «الشيء القليل» جمع أشفاف، أو الشيء الرقيق الذي يرى ما خلفه طبقاً لتفسير معنى «الشفّ» لغوياً(١٣). أما في اللغة الإنكليزية فتعني المفردة (Transparency): أي الوضوح (Obvious) أو الشيء الجليّ «أي هي كما الصورة المرسومة على زجاج يُجلى للعين من خلال نورٍ يشع خلفها»(١٤). أو بشكلٍ أكثر اقتراباً من المعنى المطلوب لدينا تعني: كل ما يمكن استيعابه وفهمه بسهولةٍ أو ما يتيسر استيضاحه واكتشافه بيسرٍ(١٥).

إذا ما انتقلنا من المفهوم اللغوي إلى المعنى الاصطلاحي لمفردة الشفافية باعتبارها

---

(١٣) الجر، **لاروس: المعجم العربي الحديث ٥٣٥٠٠ كلمة معرفة، ٣٥٢٥ رسماً، ١٦ صفحة فنية ملونة**، ص ٧١٦، وزين الدين محمد بن أبي بكر الرازي، **مختار الصحاح** (الكويت: دار الرسالة، ١٩٨٣)، ص ٣٤٢.

(١٤) *Webster's II New College Dictionay* (New York: Houghtom M. Company, 1984), p. 722.

(١٥) منير بعلبكي، **قاموس المورد** (بيروت: دار العلم للملايين، ١٩٨٦)، ص ٩٨٥، *Oxford, Dictionary* (London: Oxford University Press, 1959), p. 464.

أسلوباً علمياً لمكافحة الفساد، ينبغي علينا عرض أكثر من تفسيرٍ للمفردة التي تناولتها رؤى الدارسين طبقاً للتقسيمات التالية:

١ ـ التفسير من زاوية صنع السياسة العامة وتنفيذها

تحت هذا التفسير يُظهر لنا تعريف صلاح زرنوقة مدى ارتباط الشفافيّة بصنع السياسة العامة وتنفيذها، عندما يشير إلى أنها تعني «آلية الكشف عن الفساد، بأن يكون الإعلام (والإعلان) من جانب الدولة عن أنشطتها كافةً في التخطيط والتنفيذ»(١٦) وهو ما ينطبق حسب ما تراه الدراسة مع تفسير أندرسون وأهمية دور المواطن لديه في صنع السياسة العامة حينما يورد «أن الأفراد يلعبون دوراً مهماً ومباشراً في صياغة السياسة العامة» كما هو الحال في بعض الولايات الأمريكية، حيث يشارك الفرد في مناقشة تلك السياسة والتصويت عليها. بالإضافة إلى عرض التعديلات الدستورية في بعض الولايات على المواطنين للتصويت كذلك عليها، أو قد يصوّت الأفراد في بعض الأقاليم على اقتراحات زيادة الضرائب قبل إقرارها. ويشير أندرسون في موضع آخر إلى أن لمصالح ورغبات الأفراد ورغباتهم أهميةٌ ومكانةٌ مؤثّرةٌ في تقرير السياسة العامة، حتى في المجتمعات التسلطيّة والدكتاتوريّة، حيث قد تُعنَى تلك الأنظمة بما يطالِب به المواطن لتخفيف عدم الارتياح لديه(١٧).

نجد خلال تعريف زرنوقة وتفسير أندرسون، أن الدولة ملزمةٌ بالإعلان عن سياستها، والتعويل على دور المواطن في المشاركة بصنع تلك السياسة في إطارٍ من الشفافيّة والتعاون، بغية الوصول بالأهداف إلى غاياتها ودرء مخاطر تغلغل الفساد في ثنايا تلك السياسات عند صنعها أو تنفيذها.

٢ ـ التفسير من زاوية مبدأ فصل السلطات

في هذا المضمار يفسر فيتو تانزي (Vito Tanzi) الشفافيّة على أنها: «التمييز بوضوح بين القطاع الحكومي وباقي القطاعات، وبموجبها تُحدّد الأدوار السياسية والإداريّة داخل الحكومة. وأن يتمّ بوضوح وفق آليةٍ يطلع عليها الجمهور تحديد توزيع المسؤوليات بين مختلف مستويات الحكومة، وكذلك توزيعها بين كلٍ من السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية»(١٨).

---

(١٦) صلاح زرنوقة، «الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية،» **النهضة**، العدد ١ (١٩٩٩)، ص ١٥٦.

(١٧) جيمس أندرسون، **صنع السياسات العامة**، ترجمة عامر الكبيسي (عمان: دار المسيرة، ١٩٩٩)، ص ٦٧ ـ ٦٩.

(١٨) Vito Tanzi, *Directory of Public Finance Transparency Project* (Washington, DC: International Monetary Fund, 1998), p. 8.

يبدو أن تانزي يحاكي في مفهومه للشفافيّة الطروحات الفكرية لمونتيسكيو القائلة بنظرية فصل السلطات. بغية تحقيقها من خلال التمييز بين «القطاع الحكومي وغير الحكومي» من ناحيةٍ، «وتحديد آليةٍ لتوزيع المسؤوليات بين مختلف مستويات الحكومة» من ناحيةٍ أخرى. «وكذلك توزيع المسؤوليات بين السلطات الثلاث» من ناحية ثالثةٍ وأخيرةٍ، الأمر الذي يتطابق مع مقولة مونتيسكيو: «الذوق والحسّ السليم يقومان على معرفة الفوارق الدقيقة بين الأشياء»(١٩). حيث إن الفوارق بين المستويات المشار إليها في التعريف، تمكّن من تشفيف العمل الحكومي أو بالأحرى تشفيف عمل السلطات الثلاث وكذلك القطاع غير الحكومي، انطلاقاً من مبدأ مونتيسكيو القائل بـ «أن تُوقِف السلطةُ السلطة» من أجل منع الحكّام من الوقوع في الاستبدادية، وعدم تركّز السلطات الثلاث في يدٍ واحدةٍ مما يسمح بتهيئة بيئةٍ ملائمةٍ لنموّ الفساد.

إن لأفكار تانزي تلك صدىً واسعاً ونقاط التقاءٍ مع غيره من المهتمين بدراسات الفساد وسبل مكافحته، ومن أولئك سوزان روز ـ أكرمان التي تتفق مع تانزي في الكثير من الرؤى، إلا أنها تختلف معها عندما تورد بعض الآراء حول عدم تمكن نظام فصل السلطات دوماً من تحقيق الشفافيّة وخفض نِسَب الفساد، ذلك أنها ترى أن ليس لتجزئة السلطة فعاليةٌ دائمةٌ بالضرورة، لاحتمال تقديمها فرصاً للزعماء بالإثراء على حساب الغير، كما هو حاصلٌ في الفدراليات المتمسكة بنظام الفصل المذكور. أو أن تكون السلطات غير متوازنة القوة في النظام السياسي كما هو عليه الحال في دول أمريكا اللاتينية، حيث لا يمتلك التشريع إلا القليل من النفوذ إزاء سلطاتٍ تكاد تكون مطلقةً للتنفيذ متجسّدةً بأشخاص رؤساء تلك الدول، فضلاً عن هزال النظام القضائي وتردي أحواله، مما يُفقِد الشفافيّة كل معنىً لها. ولعل ذلك يتجسد في امتلاك أولئك الرؤساء حساباتٍ سريّةً تنمّ عن عدم عدالةٍ في توزيع الثروة بشكلٍ كفءٍ في بلدانٍ فيها الكثير من مشكلات الفقر والبطالة وترديّ الحالة الصحية(٢٠)، مما يكشف النقاب عن تغييبٍ كاملٍ للجمهور عن العملية السياسيّة، وهو الأمر ذاته الذي يجد انعكاس صورته بشكلٍ تامٍ عند تطبيقه على الكثير من النُظم السياسية في منطقتنا العربية. حيث يلحظ المتابعُ للشأن العربي أن هناك الكثير من التراجع قد أصاب السلطات الثلاث في نظام الدولة، وتسبّب في إخراجها عن مهمّاتها الرئيسة الواجب أن تنهَض بها، وباعَد بين وظائف تلك السلطات وإمكانيات تحقيق أسلوب الشفافيّة في الحكم.

---

(١٩) نقلاً عن: جان توشار، **تاريخ الفكر السياسي**، ترجمة علي مقلد (بيروت: الدار العالمية، ١٩٨١)، ص ٣٠٩.

(٢٠) روز ـ أكرمان، **الفساد والحكم: الأسباب، العواقب والإصلاح**، ص ٢٥٨ ـ ٢٦٥.

لو تناولنا بداية بالتحليل أولى تلك المؤسّسات وهي «المؤسّسة التشريعية»، لوجدنا أن غالبية البرلمانات العربية أو المجالس التمثيلية لا تحقّق الغاية التي أنشئت من أجلها، فهي في حقيقتها لا تعدو أن تكون مجالس استشاريةً، لم يصل أغلب أعضائها إلى المقعد النيابي عن طريق صندوق الاقتراع، وإن كانوا مرّوا عليه صورياً، بل أوصلتهم محاباتهم لسدّة الحكم، مما أسهم، وبشكلٍ ملموسٍ في العديد من البلدان العربية، أن يتولّى شخصٌ من أصحاب الولاء المطلق رئاسة تلك المجالس لفترةٍ ليست بالقصيرة ولعدّة دوراتٍ متتابعةٍ، يكون على الأغلب إما أحد أعضاء حزب الرئيس الحاكم البارزين، أو قريبه، أو صهره، أو من أفراد عشيرته، إلى غير ذلك من وسائل الاتصال والاقتران والمحسوبيّة.

فضلا عن ذلك ففي الأنموذج العربي للمجالس التمثيلية قد لا تجد أحزاباً متنافسةً ولا تعدديةً حزبيةً، حيث يمنع النظام السياسي كل شكلٍ من أشكال الحزبية والتنافسية السياسية القائمة بينها، وهو ما تنص عليه الكثير من الدساتير العربية التي إما صدرت بمِنحةٍ من الحاكم، أو وردت برغبةٍ أجنبيةٍ خارجيةٍ رسمت خارطة الطريق إلى تلك البرلمانات المدجّنة، مما يفقدها قدراتها وسلطاتها في مساءلةٍ برلمانيةٍ جادةٍ، وحثٍ على تشفيف العمل الحكومي، ومراجعة وإقرار الميزانية العامة أوإبداء رأيها بشأن قراراتٍ خطيرةٍ كقرارات الحرب.

لذلك نجد أن الكثير من حوادث الفساد والنهب المنظّم اقترفها من يسمون أنفسهم بممثلي الشعب، الذين وجدوا أنفسهم في مقاعد نيابيةٍ صوريةٍ للمصادَقة على نهب الحاكم المستبد، فآثروا استغلال مواقعهم للإسراع بقضم ما يستطيعون من كعكة المال العام، تحت ستار مصلحة الوطن والمواطن، والحفاظ على المصلحة العامة التي أصبحت في واقعنا العربي مجرّد كلمةٍ من التراث[٢١]. من ناحيةٍ ثانيةٍ وبنظرةٍ تحليليةٍ لسلطةٍ أخرى من السلطات الثلاث هي «السلطة التنفيذية»، نجد أنها في النظام السياسي العربي تشغل موقع السلطة المهيْمِنة على باقي السلطات، حيث يتمتع «الحاكم» فيها بصلاحياتٍ تكاد تكون شبه مطلقةٍ، تعطيه دوماً كلمة الفصل الأخيرة في جميع القرارات والتشريعات، بحكم ما خوّله وأتاحه له الدستور «الذي أضفى الحاكم عليه كلّ اللمسات الفنية الجميلة التي تجعل من منصبه مركزاً مطلَقاً يمسك بزمام جميع الأمور».

---

(٢١) حول تفاصيل أدق وحالات متلبسة، انظر «القضاء المصري وقضايا الفساد،» في: **التقرير الاستراتيجي العربي ٢٠٠٢ ـ ٢٠٠٣** (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، ٢٠٠٤)، <http://www.ahram.org.eg/acpss>.

إضافةً إلى السلطات المطلَقة للحاكم في النظام المذكور، أصبح ذلك النظام وفي الكثير من الدول العربية يعمل وفق آلية «الأسرة الحاكمة» و«توارث العروش»، مهما كان الشكل الذي وصل فيه الحاكم إلى السلطة: (ثورة شعبية، انقلاب عسكري، إقصاء حاكم، انقلاب الولد على أبيه، ولاية عهد... الخ). الأمر الذي يستبعد الشعب ويصادِر رأيه التام في اختيار حكامه، مما يتنافى وقواعد الحكم الصالح التي ينبغي السير على نهجها. وفي الإطار ذاته «للسلطة التنفيذية»، نرى الحكومة في الوطن العربي شأنها شأن منصب الحاكم، يستمر من يتولى فيها منصبٌ وزاريٌ لفتراتٍ ليست بالقصيرة، بالإضافة إلى أنه يُعْهَد الحقائب المهمة في الوزارة إلى أفرادٍ مضمونيّ الولاء سلفاً، ويكونون في الأعم الأغلب من أفراد الأسرة الحاكمة. أما المناصب الأدنى مستوىً من الحقيبة الوزارية في السلطة التنفيذية، فيشغلها دوماً المؤهّل من أصحاب العلاقات القرابيّة، أو من يشملهم مبدأ المحاباة، وهي امتيازاتٌ تجعل من يتولّ المناصب الإدارية يتمتّع بالحصانة من المساءلة بحكم صِيغ الارتباط السالفة. لذلك تكون أبواب المال العام مفتوحةً بلا رقيبٍ أمامه، و يكون المنصب الحكومي تشريفاً له للإثراء على حساب غيره.

إن أشكال الارتباط السالفة وطبيعة إسناد المناصب الوزارية والحكومية، تجعل النموذج الذي رسمه جيمس سكوت في دراسةٍ له عن الفساد، والذي يُدعى بأنموذج «الرئيس ـ العملاء»، ينطبق تمام الانطباق على الوضع العربي الراهن وشكل الانحراف المرصود فيه[٢٢]. من ناحيةٍ أخرى وفي نموذجٍ مبتَكرٍ وجديدٍ للديمقراطية في الوطن العربي (بحسب آراء أصحابه)، أصبحت الفئويّة، والعشائريّة، والطائفيّة، والعرقيّة وكل ما في المعاجم من تقسيماتٍ، بديلاً من نظام الأسرة الحاكمة الذي عُرف بفساده منذ وقتٍ بعيد. حيث تم اعتماد التقسيمات أعلاه لإسناد المناصب السياسية، طبقاً لنظام «المحاصَصَة السياسية» بديلاً من «التنافسية السياسية». حتى وصل الأمر إلى أن تأخذ كل وزارةٍ توجيهاتها وسياق عملها من المرجعية التي أتى منها الوزير الذي شغل المنصب في تلك الوزارة، دون أن يأخذ توجيهه من السلطة السياسية الأعلى منه درجة.

كان الأمر أشد فساداً وأدهى من نظام الأسرة الحاكمة، فالوزير مطلقُ

(٢٢) للاطلاع على ذلك النموذج، انظر: نبوية علي محمود الجندي، «الفساد السياسي في الدول النامية ومع دراسة تطبيقية للنظام الإيراني حتى قيام الثورة الإسلامية (١٩٤١ ـ ١٩٧٨)،» (رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ١٩٨٢ ـ ١٩٨٣)، ص ٢٢ ـ ٢٥، وداود، **الفساد والإصلاح**، ص ٩٠ ـ ٩١.

الصلاحية في تعيين من يشاء وصرْف من يشاء، والمناصب في وزارته أصبحت مخصّصةً لأعضاء عصْبته، تاركاً بقية الكادر مهما كانت درجة قدراته وكفاءته مهمّشاً، إن لم يُطرد ليكون على قارعة الطريق، أما المفتّش العام في الوزارة فهو من خاصة الوزير ومحل ثقته ليراقب كيفما يبغي الأخير. هذا بالإضافة إلى سيادة منطق «الوزير ابن ناس» من قِبل أصحاب الاختصاص وكذلك الذين يشغلون المناصب الرفيعة في النظام السياسي، الذين هم من اختاروا أولئك الوزراء. ولعل الأدهى من كل ذلك أن غالبية الوزراء من أصحاب الشركات خارج الوطن التي جاءت لتأخذ عقود الاستثمار في الوطن الجريح، على أن الأسوأ من كلّ هذا وذاك، أن الحديث عن الشفافية والمساءلة وحسن الحكم لم ينقطع. فأي شفافيةٍ ومساءلة حكم جيّدٍ يمكن أن تتمّ بلا مشاركة الجمهور؟ الذي كان وما زال وسيظل حتى فترةٍ ليست بالقصيرة يعاني من نير الفساد في ظل سلطةٍ تنفيذيةٍ متسلّطةٍ، وسلطةٍ تشريعيةٍ غائبةٍ أو مغيبة.

إن صيغ الانتهاكات وتراجع المؤسسات (التشريعية) و(التنفيذية) يتزامن معها ويعزّزها ضعف النظام القضائي[٢٣] وخضوعه للسلطة التنفيذية في أحيانٍ كثيرةٍ، بدلاً من وجوب تمتعه بالاستقلالية التامة عن عمل السلطتيْن أعلاه. مضافاً إليه شبه انعدام القوانين التي تحدّ من الفساد بشكلٍ واضحٍ وصريح، ذلك أن ظاهرة الفساد تنوعت أساليبها وتعددت صورها في الآونة الأخيرة، والقوانين في الوطن العربي ثابتةٌ على ما كانت عليه قبل عقود، بما لا ينسجم وتشعب الفساد الذي يستوجب إصدار تشريعاتٍ سريعةٍ وصارمةٍ للوقاية منه ومنْع استشرائه. الأمر الذي يتطلّب فضلاً عن التشريعات آلياتٍ لتدريب الكوادر القضائية وتحصينها في مجال إقامة العدل، ومنع نفاذ الفساد إلى دواخلها، حيث أنّ فساد النظام القضائي يؤدي إلى انهيار النظام برمته.

مما تقدم نخلص إلى القول: إنّ الوضع العربي بسلطوية نُظمه السياسيّة القائمة، إنما يشكّل تراجعاً لدور المؤسسات في تحقيق الشفافيّة والمساءلة وإقامة الحكم الرشيد، التي تُعدّ أهم المرتكزات في بناء المجتمعات في الدول النامية، وتحقيق التنمية المستدامة فيها، وهو ما تحتاجه الأقطار العربية كافةً مهما كانت مواردها ونِسَب التقدم فيها.

---

(٢٣) للاطلاع على خضوع النظام القضائي للسلطة التنفيذية وارتباطه بها، انظر: Transparency International [TI], *Global Corruption Report* (Berlin: TI, 2004), pp. 184-187.

٣ ـ التفسير من زاوية دراسات المالية العامة

تُعدّ دراسات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي محور هذا الجانب من جوانب تفسير معنى الشفافية، ولعلّ دراسة كوبيتس وكريغ (Kopits and Craig) واحدةٌ من أهم الدراسات التي عرّفت الشفافية بين ثناياها عندما تناولتها على أنها: «الانفتاح على الجمهور في ما يتعلق بهيكل ووظائف القطاع الحكومي، ونوايا السياسات المالية العامة، وحسابات القطاع العام، الذي من شأنه تعزيز المساءلة وتثبيت المصداقية، وحشد تأييدٍ أقوى للسياسات الاقتصادية السليمة من قِبَل جمهورٍ على علم بمجرَيات الأمور، مع الأخذ بالاعتبار أن انعدامها أي الشفافية يؤدي إلى تزعزع الاستقرار، وعدم الكفاءة، والافتقار إلى العدالة»[٢٤].

نجد في التفسير أعلاه الإشارة إلى أنه إذا ما أصيبت ميزانية أي دولةٍ بالخرق في التنظيم والانحراف عن المسار القويم، فستصبح فيها الأمور على حافّة الهاوية، مما يعطي الشفافيّة أهميةً قصوى في ضمان نوايا السياسات الماليّة العامة، وحسابات القطاع العام، عبر آليات المشاركة بين الجمهور والدولة في تنظيمها وحسن الإشراف عليها، منعاً للسرية التي تشوب الكثير من سياسات المالية العامة، والمفْضية في الغالب إلى استشراء الفساد بشكلٍ أو بآخر في البلدان التي تحيط ماليتها العامة بذلك السياج من الكتمان.

لعل الاستشهاد بالحالة الإندونيسية بوصفها إحدى الحالات التي تناولتها منظمة الشفافيّة الدولية بالدراسة، والتي تعطي الدليل الواضح على أهمية تشفيف القطاع المالي. حيث سخّرت تلك الدولة أموال المصارف التي تملكها من أجل تأسيس مشروعاتٍ يشارك فيها كبار المسؤولين، وسمحت للمصارف أن تراكم المتأخرات عن القروض في تسعينيات القرن المنصرم، ولم يتم التحرك مطلقاً بشأن تسديدها. كما تحايلت للتهرب من القوانين التي تحدّ من الاقتراض بالقطع الأجنبي، مما تسبّب في هبوط قيمة الروبية عام ١٩٩٧، وانهار النظام المالي شيئاً فشيئاً، وحصلت الإفلاسات، وتم تسريح العمالة، وانحدرت نسبةٌ كبيرةٌ من السكان إلى ما دون مستوى خط الفقر[٢٥].

كل ذلك يأتي عبر ضعف شفافية المالية العامة، وضعف مشاركة الجمهور في

---

(٢٤) George Kopits and Jon Craig, *Transparency in Government Operations*, Occasional Paper; no. 158 (Washington, DC: International Monetary Fund, 1998).

(٢٥) الناصر، **ظاهرة الفساد**، ص ٨٧.

صنع القرار، بالإضافة إلى الإخفاق في تعزيز آلية المساءلة، ولاسيما في القطاع المالي. لأن المساءلة تساعد على منع الاقتراض أو التصرف بالمال العام لمنفعة فئةٍ من دون باقي أفراد المجتمع، ضمن دائرةٍ من العلاقات محكومةٍ بالقرابة والمحسوبية، وهو الأمر الذي من شأنه أن يدمّر اقتصاد البلاد، ويتسبّب في الأزمات المالية، وينعكس بالتالي على حالة المجتمع والدولة، مما يفضي في الكثير من الحالات إلى زعزعة الاستقرار السياسي فيها وهو المثال الواضح في الحالة الإندونيسية لا ريب(٢٦) التي أسفَرت بالنتيجة عن انفصال بعض الأقاليم عن البلاد، وأدّت إلى حوادث عنفٍ راح ضحيتها الكثير من الأبرياء، وتسبّب فساد سوهارتو بشكلٍ رئيسٍ بالإضافة إلى عوامل أخرى فيها، حين نجد أن قيمة ما اختلَسه من أموالٍ طوالَ فترةَ حكمه يتراوح ما بين (١٥ ـ ٣٥ مليار دولار أمريكي)، في بلدٍ لا يتجاوز مستوى الدخل القومي فيه قياساً بعدد السكان في العام ٢٠٠١ حوالى٦٩٥ دولار أمريكي(٢٧).

من ناحيةٍ أخرى تبيّن بحوث معهد البنك الدولي، أن تحقيق هامشٍ أكبر من النزاهة ومكافحة الفساد، في إطارٍ من إقامة العدل وحكم القانون، يتيح الفرصة لزيادة الدولة دخلها بما قد يصِل وفق تقديرات تلك البحوث على المدى الطويل إلى أربعة أضعافٍ، و يخفّض ما نسبته ٧٥ بالمئة من وفيّات الرضع، وذلك لكون اتباع مثل هذه السياسات يعطي دفعةً هائلةً للنمو الاقتصادي، ويعمل على تخفيف أعداد الفقراء في الدول النامية(٢٨). ومنها طبعاً المنطقة العربية التي تشهد منذ مدةٍ ليست بالقصيرة تراجعاً في اقتصادياتها، وانخفاضاً في نِسب النمو فيها، مما تسبب في فسادٍ أكبر نجم عن تلك التراجعات التي نجمت هي في الأصل عن قضايا فساد. حينما نلحظ منها على سبيل المثال:

ـ تراجع نظم استحصال الضرائب نتيجة التعقيد الذي يكتنف النظام الضريبي، وارتفاع نِسب الضرائب، الآمر الذي يهيىء البيئة للعلاقات الفاسدة بين (المخمّن) و(دافع الضريبة)، ويحرم قطاعاتٍ واسعةً من تلك الإيرادات وفوائدها.

ـ ضعف الرقابة من قِبل المصارف المركزية العربية، على القطاع المصرفي بشكلٍ تام ومقبولٍ، فضلاً عن فسادٍ في القيادات المصرفية العربية، أدى إلى انعدام اتباع المعايير الصحيحة في الإقراض، ومراقبة تبييض الأموال، والحدّ من هروبها إلى خارج بلدانها. وهو ما ظهر مشخّصاً بدقةٍ في الكثير من البلدان العربية بحسب تقارير

---

(٢٦) للمزيد من التفاصيل، انظر الموقع الإلكتروني: <http://www.cipe-egypt.org>.

(٢٧) <http://www.globalcorruptionreport.org>.

(٢٨) <http://www.albankaldawli.org>.

الشفافية الدولية، والتقارير الاقتصادية الإقليمية، ومن ذلك قضية بنك الخليفة في الجزائر[٢٩].

ـ عدم دقّة تخصيص القطاع العام، وازدهار فساد الخصْخصة في الكثير من المشاريع التي بِيعت بأثمانٍ بخسة. مما أفقد سياسة الخصْخصة الهدف المرتجى من ورائها بتحقيق إيراداتٍ للدولة تخفّف من أعبائها المالية.

ـ تراجع في إيرادات الرسوم الجمركية التي تشكّل مصدراً من مصادر الدخل نتيجةً لضعف الرقابة والقيود التي من المفروض أن تحيط بها.

ـ الدور السلبي للاستثمارات في إفساد الكادر العامل في الإدارة الحكومية مما دعا إلى إطلاق تسمية (الاستثمارات المارقة) على الشركات التي تدفع رشواتٍ لتنفيذ أعمالها، أو الحصول على عقودٍ، طبقاً لتقرير البنك الدولي[٣٠].

٤ ـ التفسير من زاوية الأخلاقية السياسية

تعد الشفافيّة السياسيّة المرادف لأخلاقية الحياة السياسية الواجب أن يتمتع بها الحكام، ويرضى عنها المحكومون. وتقوم على ثلاث ركائز:

الأولى، أن تكون المعلومة ميّسرةً ومتاحةً للجمهور.

الثانية، أن تكون المعلومة وثيقة الصلة بالموضوع.

الثالثة، توخي الدقّة والحداثة والشمول في تلك المعلومة»[٣١].

إن لأخلاقية الممارسة السياسية دوراً كبيراً في تحقيق شفافية العمل الحكومي، وزيادة وتائر النزاهة فضلاً عن كسب ثقة الجمهور، الأمر الذي يتقاطع بشكلٍ واضح مع السريّة في صنع القرار السياسي، وخدمة الأحزاب السياسية الواصلة إلى سدةّ الحكم لفئاتٍ معيّنةٍ دون أخرى متأثرةً بآليات التمويل المالي لها. وهو ما أثار اهتمام العديد من المؤسسات الدولية المعنية بقضايا الشفافية ومكافحة الفساد، ومنها على سبيل المثال منظمة الشفافية الدولية (TI)، حيث تجد هذه المؤسسات أنّ تمويل

(٢٩) TI, *Global Corruption Report*, p. 144.

(٣٠) <http://www.albankaldawli.org/mna/arabicweb.nsf>.

(٣١) «يعتقد البعض من المهتمين بالشأن المذكور أن مفهوم الشفافية أهم وأوسع من مفهوم الديمقراطية ذاته (طبقاً لرؤيتهم) ذلك لأن الديمقراطية قد لا تكون تتمتع بالشفافية بالضرورة، خاصة حينما نجد فيها أن درجةً كبيرةً من عدم الشفافية تشوب مجالاتٍ عدةً في نظمها التي من المفروض أن تكون تشاركيةً وبخاصةٍ المجالات ذات الصبغة الأمنية على سبيل المثال». انظر: طيب تيزيني، **من ثلاثية الفساد إلى قضايا المجتمع المدني: قضايا في الفكر العربي المعاصر**، ط ٢ (حمص: دار جفرا للدراسات والنشر، ٢٠٠٢)، ص ١٧٩.

الأحزاب السياسية والتبرعات لها ولمرشحيها تؤثر سلبياً في شفافية العمل الحكومي، وإتاحة المعلومة للجمهور. و تتصاعد وتائرها بشكلٍ مضطردٍ عندما تفشل سياسات الحكومات في إيجاد الضوابط الناجعة للكشف عنها والحدّ من تأثيراتها السلبية(٣٢).

لقد تبنّت منظمة الأمم المتحدة في شهر كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٣ ميثاقاً يتعلق بمكافحة الفساد، يُعدّ أول آليةٍ دوليةٍ حاويةٍ على بنودٍ عدّةٍ للحدّ من آثار هذه الظاهرة التي يمكن تبنيها على المستوى الوطني، إلا أن العديد من الدول المعروفة بمسارها الديمقراطي الطويل أسهمت بشكلٍ واضح بإضعاف الإمكانيات التي يوفّرها الميثاق المذكور عندما يتعلق الأمر بشفافية التمويل السياسي، وتأتي الولايات المتحدة الأمريكية على رأس هذه الدول، التي رفضت إدراج بنودٍ إلزاميةٍ بذلك، مما أوجد بنوداً تتسم بالوهن بعض الشيء وعدم الإلزام ولاسيما في الفقرات الخاصة بالقطاع العام.

من ناحيةٍ أخرى ما تزال قضية تمويل الأحزاب السياسية في العديد من الدول محاطةً بالسرية والكتمان بسبب تدني مستوى النقاش بصددها، أو لضعفٍ في التشريعات المتعلقة بهذا الأمر، كما هو مرصودٌ في جنوب أفريقيا و بلغاريا وإسبانيا وكذلك تركيا، حتى يصل مرصد الشفافية الدولية بالإشارة إلى فنلندا التي تُعدّ من أكثر دول العالم نزاهةً بحسب تقارير المنظّمة المذكورة ذاتها، بأنها لا تعير بالاً لقضية تمويل الأحزاب فيها(٣٣).

لقد أولى الكثير من الدراسات كما أسلفنا أهميةً بالغةً لقضية التمويل المذكورة للحيلولة دون بيع السياسيين ذواتهم وبرامجهم للمتبرعين (المموّلين)، وبالتالي تشكّل أموال هؤلاء مصدر خطرٍ للمحاباة، وللسيطرة على القرار التشريعي وعلى الحكومة المنفّذة، مما يفقد الشفافيّة السياسية كلّ أخلاقياتها وأهميتها. ولعل الحالة الأوكرانية تعطي بعض الشواهد الجليّة على ما تقدّم من تفصيلٍ لقضية التمويل، حين أسهم انعدام الشفافية في تلك البلاد بوصول ١٥٠ رجل أعمالٍ ومصرفياً إلى البرلمان في العام ١٩٩٨ حتى بات الاعتقاد لديهم بأن استغلال المنصب لا يُعدّ جريمةً من الجرائم(٣٤) الأمر الذي يميط اللثام عن مدى استشراء الفساد، وتجيير المناصب الحكومية ومقاعد البرلمان، لخدمة أصحاب النفوذ المالي، وهو ما أدّى بالأمور إلى الكثير من التدهور في ما بعد.

---

(٣٢) < http://www.cipe-egypt.org >.

(٣٣) < http://www.transparency.org >.

(٣٤) روز ـ أكرمان، **الفساد والحكم: الأسباب، العواقب والإصلاح**، ص ٢٣٧ ـ ٢٤٤.

على صعيدٍ آخر يؤدّي انعدام أخلاقية العمل السياسي المترافقة مع انعدام الشفافية، إلى زيادة سعي السياسيين وصنّاع القرارلدعم الشركات وحصولها على عقودٍ تدرّ عليها أرباحاً طائلةً، لكي تكون لهم لقاء ذلك نِسبةٌ من قيمة الصفقة التي تم إبرامها. كما هو عليه الحال في النموذج الياباني الذي يتجلى فيه المثال الأكثر شيوعاً ووضوحاً على انعدام الشفافية. مما يوجب بحسب دراسات تعزيز الشفافية على الشركات إنشاء لجان عملٍ سياسيٍ لأغراض منح الهِبات والإشهار عن جميع الدفعات[٣٥].

من أجل ضمان شفافية العمل السياسي، والحفاظ على الأخلاقية السياسية، واتساقاً مع المسار الذي اتخذته منظمة الأمم المتحدة والهيئات المعنية في تعزيز الشفافية، اتخذت العديد من الدول قراراتٍ لتأكيد الثقة في مصداقيتها تجاه استئصال الفساد. ومن ذلك قرار المحكمة الدستورية في كوستاريكا خلال أيار/ مايو ٢٠٠٣، الذي يُلزم الأحزاب السياسية بالإفصاح عن مصادر تمويلها بغية تشفيف آليات عملها، فضلاً عن اعتبار السريّة البنكية إجراءً مصرفياً لا ينطبق على حسابات الأحزاب في البنوك[٣٦]. في الشأن نفسه، وبغية إعلاء شأن شفافية العمل الحكومي، ألزمت بعض البلدان السياسيين فيها بالإعلان عن صِلات القرابة والمصاهرة بين بعضهم البعض، من أجل القضاء على الأسس القرابيّة للعلاقات الفاسدة وتفكيك شبكات الفساد في المؤسّسات الرسمية القائمة على الأساس أعلاه، من أجل مستوياتٍ أعلى من النزاهة، كما هو معمولٌ به طِبقاً لميثاق (القيادة النزيهة) الأوغندي الصادر عام ٢٠٠٢، عندما أُلزِم السياسيون المنتخَبون وكبار المسؤولين بالإعلان عن أموالهم وممتلكاتهم وعلاقاتهم، أو بخلافه التعرض للعقاب[٣٧].

يُشار إلى أن المفارقة العجيبة في قضية شفافية أعمال المسؤولين والإفصاح عن ممتلكاتهم تظهر عندما نجد دولاً أمضَت قروناً عدةً في المسيرة الديمقراطية تتراجع عن الدور المفروض أن تلعبه على هذا الصعيد، عندما تقترح أو توافق على تشريعاتٍ تحمي أصحاب المناصب السياسية العليا من الملاحَقة القانونية عن أعمال الفساد كما هو جارٍ العمل عليه في دولٍ مثل فرنسا، إيطاليا واليونان بحسب تقرير الشفافية الدولية[٣٨].

من خلال ما تقدّم، وإذا ما أمعنّا النظر في أحوال منطقتنا العربية، نشهد أن حالة الشفافية في العمل الحكومي ما تزال في أدنى مستوياتها لأسبابٍ عديدةٍ، الكثير

---

(٣٥) المصدر نفسه، ص ٢٣٩ ـ ٢٤٤.

(٣٦) <http://www.transparency.org>.

(٣٧) المصدر نفسه.

(٣٨) المصدر نفسه.

منها معروفٌ ولا يحتاج إلى جهدٍ لتوضيحه. ومن ذلك ضعف المشارَكة السياسية للمواطن، وتهميش الرأي العام، وتردي حالة النُظم القضائية، فضلاً عن كون هياكل الدولة السياسية ولاسيما التشريع مايزال في مرحلة الطفولة المبكّرة، التي استمرت فترةً طويلةً جداً أضرّت بالواقع المعاش بالإضافة إلى ضعف مؤسّسات المجتمع المدني، وخضوعها للدولة في غالب الأحيان، دون أن تكون لها استقلاليتها التي من المفروض أن تتمتّع بها، الأمر الذي أدّى إلى تفاقم حالات الفساد، وأضعف آليات معالجتها. بعد الحديث عن الشفافية ننتقل إلى آليةٍ أخرى من آليات مراقبة ومكافحة الفساد وهي المساءلة.

ثالثاً: المساءلـة

لعلّ من نافلة القول أن آلية المساءلة تعدّ واحدةً من المعايير المهمّة الثلاثة لتحقيق التنمية في غالبية المجتمعات باعتبارها معياراً ضابطاً للأداء الحكومي، وفعلاً تقويمياً للمؤسّسات بشخوص القائمين عليها عندما يتم محاسبتهم من قبل الهيئات المخوّلة بذلك رسمياً، أو من قِبل مؤسّسات المجتمع المدني والرأي العام للحدّ من الخروقات والانحراف في عمل الحكومة التي قد تحيد عن مسارها الصحيح إذا ما ضعفت أشكال المحاسبة، أو جرى الحدّ منها عمداً، مما يتسبّب في هدرٍ كبيرٍ لموارد البلاد، ويحوّل الوظيفة العامة إلى غير غايتها الأساسية، والمرتجى من أدائها. لذا فالمساءلة وفق تعريف عزمي بشارة تعني: «واجب المسؤولين عن الوظائف الرسمية سواء أكانوا منتخبين أم معينين، وزراء أم موظفين وغيرهم، في أن يقدّموا تقارير دوريةً عن عملهم وسياستهم ونجاحاتهم في تنفيذها. كذلك يعني المبدأ حقّ المواطنين في الحصول على التقارير والمعلومات اللازمة عن عمل كلّ من يعمل في إدارة الحياة العامة (نواب و وزراء، وموظفين حكوميين، وأصحاب مناصب)، و(مؤسسات) كي يتأكّد من أن عمل هؤلاء يتفق مع القِيم، ومع تعريف وظائفهم ومهامهم بموجب القانون. وللمساءلة أساليبٌ وإجراءاتٌ منظّمةٌ عبر قنواتٍ لا ينبغي للفرد بصفته الشخصية القيام بأعبائها من باب المساءلة»[٣٩]. أي أنها تعني بشكلٍ أكثر اختصاراً «الحساب عن أعمالٍ معينةٍ» أو «المسؤولية عن أداء العمل أو تولي المنصب»[٤٠]. كما

(٣٩) للاطلاع على تعريف عزمي بشارة للمساءلة، انظر <http://www.muatia.org/publications/arabic/elements_html>.

(٤٠) انظر نادر فرجاني، في: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، **تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٢: خلق الفرص للأجيال القادمة** (نيويورك: البرنامج، ٢٠٠٢)، ص ١٠١ وما بعدها.

هو عليه الحال في المسؤولية الوزارية أمام البرلمان.

من هنا أوجد العديد من الدول التي أعلنت التزامها بتطبيق آليات الحكم الصالح سبُلاً مختلفةً لتعزيز مشارَكة المواطن بشكلٍ أوسع في آليات المساءلة لتعزيز مصداقيتها، وشفافية أدائها في أكثر من قطاع. تطابقاً مع ما جاء في دراسات وتوجيهات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، بصدد إقامة الحكم الصالح الذي شدّد على كون المساءلة ضرورةً من الضرورات الملحة للإصلاح، وفق أنساقٍ توجب خضوع صنّاع القرار وأصحاب المناصب الإدارية والسياسية، أياً كان شكل المنصب الذي يتولونه في الحكومة «وحتى في الحالات الأبعد والأكثر شمولاً، مناصب القطاع الخاص والمجتمع المدني» أمام مساءلة كل أفراد الشعب والمؤسسات المعنيّة بتطبيق آلياتها، ولكلّ حالةٍ حسب وضعها، ولكلّ قرارٍ حسب ارتباطه بالداخل أو بالخارج، وذلك للأهمية التي تشكّلها في ضبط تصرفات أولئك المسؤولين، وانعكاسها على أوضاع البلاد ونزاهة الحكم فيها.

يعطي عامل الضبط هذا إمكانيةٌ أكبر لأداءٍ أكثر كفايةً لمؤسّسات الدولة و حتى للقطاع الخاص. ويفضي إلى إيجاد ظروفٍ سياسيةٍ وقانونيةٍ واقتصاديةٍ واجتماعيةٍ، تفيد في إطلاق وتمكين القدرات الإنسانية، وتعزّز من رفاهية العموم، وتقلّل إلى أبعد الحدود من ظواهر التخلف والفقر والمديونية والتردي البيئي، التي بلا شك يسهم الانحراف في زيادة نِسبِها، فضلاً عن رفع مستويات النمو الاقتصادي، وتصاعد نِسب الكفاءات التعليمية والمهنية والصحية، بما ينقل المجتمعات إلى حالةٍ من الازدهار والتقدم[٤١].

لقد عُني كثيرٌ من الدراسات بآلية المساءلة لبناء المجتمع الصالح، وإرساء قواعد رشاد الحكم، وقد صاغت العديد من التصنيفات لممارستها طبقاً لطبيعة المؤسّسات التي تؤديها، وبغية جعل هذه التصنيفات في دائرة الضوء، ومن أجل تفسيرٍ أعمق لآلية المساءلة، نوجز ذلك بالتالي:

١ ـ المساءلة التنفيذية

يُقصَد بها مسؤولية الجهاز الحكومي التنفيذي عن محاسبة نفسه بنفسه عبر سبلٍ إداريةٍ، ووسائل تضبط العمل الإداري، وتضمن سلامة الجهاز التنفيذي. وتندرج تحت هذه الآلية الكثير من المهام منها على سبيل المثال: استخدام التدابير الوقائية، واستخدام برامج التوعية، أو فتح قنوات الاتصال مع الجمهور لإيصال صوته إلى

(٤١) المصدر نفسه.

الإدارات حول ما يشوب الجهاز التنفيذي من انتهاكاتٍ لحقوق المواطن، كي تؤخذ من قِبل القائمين على الأمر بنظر الاعتبار لتخويل بعض اللجان أو الهيئات، بالتحقيق الفعّال لتعزيز إطار المساءلة داخل المؤسّسة الحكومية ذاتياً(٤٢).

لعلّ الاستشهاد بالنموذج الأوغندي في إنجاز المساءلة الفعّالة استجابةً للرأي العام، يأتي بالدليل الواضح على ما تقدّم، عندما اتخذت الإجراءات الإدارية بحق ١٢١ موظفاً، وتم عزلهم عن الخدمة عقب احتجاج الجمهور عبر وسائله الخاصة والصحافة، على مستوى أدائهم الذي صدّقته قرارات لجنة الحسابات المالية بحقّهم بعد اكتشاف الفساد في دوائر الجمارك والنقاط الحدودية(٤٣). إن أسلوب المساءلة التنفيذية يجب أن يكون حازماً ودقيقاً لضمان سلامة الأداء الحكومي عبر الممارسة السياسية الناجحة للحكومة، كي تصحّح الأخطاء بنفسها بدلاً من إملاء أخطائها عليها من قبل هيئاتٍ أخرى. الأمر الذي يجعل مصداقية الحكومة مع ذاتها ومع الشعب تثمر بتحقيق بيئةٍ صحيحةٍ خاليةٍ من الفساد قدر الإمكان.

تؤكّد الدراسات المهتمة بهذا الشكل من المساءلة بالإضافة إلى كل ما سلف على ضرورة كفالة الحكومة مقداراً من الدخول لموظفيها يوفّر لهم حياةً كريمةً، ويهيئ لهم فرصةً للتحصين ضدّ الفساد(٤٤)، كي يتم تضييق المنافذ التي يمكن أن يشوبها الانحراف في العمل التنفيذي، والخروج عما جاءت به اللوائح والقوانين التي تنظّمه. ذلك إن المساءلة وحدها لا تكفي إن لم تكن الأسس التي يُبنى عليها العمل الحكومي راسخةً في تربةٍ سليمةٍ وفيها كثير من الصلاح.

٢ ـ المساءلة التشريعية

تعد المساءلة ضمن السلطة التشريعية واحدةً من أعرق آليات المساءلة في النُظم الديمقراطية، حينما يلعب البرلمان دوراً مهماً في تقيد الحكومة، والرقابة عليها، ومعارضتها في أحيانٍ كثيرةٍ لضمان استقامة سير العمل الحكومي، ذلك إن للبرلمان اليد الطولى بدايةً ضمن ما يقرّه من قوانين في تحديد الإطار القانوني لشكل الحكومة، فضلاً عن آلياته الأخرى.

تكمن أهمية آلية المساءلة البرلمانية في مسؤولية أعضاء الحكومة فرادى أو مجتمعين

---

(٤٢) كيمبرلي آن إليوت، محرر، **الفساد والاقتصاد العالمي**، ترجمة محمد جمال إمام (القاهرة: مركز الأهرام للترجمة والنشر، ٢٠٠٠)، ص ١٩٩.

(٤٣) المصدر نفسه، ص ١٩٢.

(٤٤) الناصر، **ظاهرة الفساد**، ص ٤٠.

أمام أعضاء في البرلمان (أو أعضاء البرلمان كافة) للاستعلام عن غرضٍ ما، أو للاستيضاح وكشف النقاب عن قصورٍ ما، في أداء الجهاز الحكومي، وهو ما يضمن إلى حدٍ كبيرٍ إمكانية تحقيق حسن الأداء، والوصول إلى الحكم الصالح والرشيد في إدارة الدولة[(٤٥)]. ويشكو كثيرٌ من دول البسيطة ولاسيما ذات النظم التوتاليتارية من ضعف آليات المساءلة نتيجةً لتهميش البرلمان والهيمَنة عليه من قِبل السلطة التنفيذية، الأمر الذي يؤدي إلى استشراء الفساد، وارتفاع نِسبه نتيجةً لما هو حاصلٌ من سلبٍ للوظيفة الأساسيّة والمهمة في قوة البرلمان.

كما يشكو العديد من البرلمانات من عدم قدرته على تعزيز آليات المساءلة بسبب ما أصابه من خرق، وهو الخرق الناجم عن عمليات التمويل وشراء المقاعد البرلمانية، مما يدع فئة المموّلين تسهم في رسم السياسة العامة للدولة، وبما يخدم المموّل وشركاته ومصالحه الذاتية بعيداً عن المصلحة العامة وغالبية أفراد الشعب. ولعل قضية نواب القروض في مصر التي أدين فيها أربعة نوابٍ ووزير من الحزب الحاكم، تعطي الدليل القاطع على مدى الضرر الذي يصيب الدولة والمجتمع نتيجة الانحراف الذي يضرب المؤسّسة التشريعية، ويحرفها عن أداء مهمتها الأساسية، مما يفسح المجال واسعاً أمام الفاسدين والنهّابين المتغلغلين في الحكومة والبرلمان للاغتراف من المال العام الذي وصلت قيمته في مثالنا هذا إلى أكثر من مليار جنيه مصري، قُدّمت كتسهيلاتٍ مصرفيةٍ فاسدةٍ لأعضاء الشبكة المشَار إليها. التي ما كانت لتُنهبَ في ظلّ وجود شفافيةٍ عاليةٍ، ومساءلةٍ فعّالةٍ، وبرلمانٍ قويٍ لا يخضع للسلطة التنفيذية بشكلٍ أو بآخر[(٤٦)].

وفي المقابل هنالك أساليب حديثة لجأت إليها البرلمانات في الدول المتقدّمة، تفيد في تعزيز مشاركة الجمهور في آليات المساءلة التشريعية، ومنها على سبيل المثال استخدام تقنيات (الحكومة الإلكترونية)، حيث تمكّن تلك التقنية الناخب أو المواطِن العادي من متابعة ما يجري في جلسات محاسبة أعضاء الحكومة داخل البرلمان، وكأنه أحد أعضاء المؤسسة التشريعية. هذا بالإضافة إلى إمكانية الفرد في المشاركة في تلك الجلسات بتوجيه الأسئلة أو الإدلاء بالآراء، عبر خدمة البريد الإلكتروني التي تعزّز من آلية المساءلة بشكلٍ كبيرٍ، ولاسيما إذا ما استُخدِمت الوسائل التقنية في الفرز الالكتروني السريع في تلقي الأسئلة وإرسال الردود عليها. ولعلّ تجربة أحد النواب

---

(٤٥) منذر إبراهيم الشاوي، **القانون الدستوري: نظرية الدولة** (بغداد: مركز البحوث القانونية، ١٩٨١)، ص ١٩٩.

(٤٦) الناصر، المصدر نفسه، ص ٣٩.

في الولايات المتحدة الأمريكية وهو النائب (توم ديفيز/ من ولاية فيرجينيا عن الحزب الجمهوري، ورئيس لجنة الإصلاح الحكومي التابعة إلى مجلس النواب) خير مثالٍ على ما أسلفناه، حيث اعتمد النائب المذكور الآليات المشار إليها من استقبالٍ للآراء والأسئلة وفرزها بنظامٍ الكتروني سريعٍ ودقيقٍ، ليتيح فسحةً أكبر وأيسر بينه وبين الجمهور، بما يعزّز منّ إقامة العدل والحكم الصالح، ويزيد من سهولة الممارَسة الديمقراطية[٤٧].

إن اعتماد تلك الوسائل في تطبيق نظام الحكومة الالكترونية يحتاج إلى الكثير من القيادات ذات الفعالية الكبيرة والكادر الإداري الكفء، الذي يضمن أمن المعلومات المنقولة الكترونياً ويحفظ خصوصيتها، مع توفير حريةٍ كاملةٍ في الوصول إلى المواقع الالكترونية للحكومة، وهي أعباء تستطيع منظمات المجتمع المدني النهوض بالكثير منها، والمساعدة في رفع كفاءة عملها، مما يضمن للجمهور مشاركةً مع السلطة التشريعية في تقويم مسار السلطة التنفيذية والهيئات الأخرى في الدولة كي ترسي دعائم حكمٍ صالحٍ.

٣ ـ المساءلة القضائية

تشكّل المساءلة القضائية ركناً أساسياً من أركان ضبط عمل الجهاز الحكومي وغير الحكومي الذي تنهض به السلطة القضائية القائم عملها على أساس تطبيق القوانين النافذة من قِبل القضاة (حصراً) في المنازَعات والدعاوى المعروضة عليها، وباستقلاليةٍ تامةٍ عن تدخل السلطتين التشريعية والتنفيذية في أعمالها «كأن تطلب إحداها مثلاً تطبيقاً معيناً لنصٍ، أو أن تَفرض حكماً ما في قضيةٍ معينةٍ»[٤٨]. الأمر الذي يضمن النزاهة في عدالة إنفاذ القوانين.

إن السلطة القضائية وبحكم وجودها كمقابلٍ للسلطتين التشريعية والتنفيذية، تمتاز عنهما بالاستقلالية، فضلاً عن امتلاكها سلطة الإرغام لتنفيذ أحكامها، مما يجعلها السلطة الأكثر كفايةً في الكشف عن طبيعة الخروقات التي تشوب عمل السلطتينْ المشار إليهما أعلاه. بوصفها السلطة التي تلعب دوراً مهماً في أسلوب الحكم الصالح حين تراقب سير عمل التنفيذ، وتوجّه التهم إلى الموظفين المدَانين إلى الحدّ الذي يمكن أن يكون إما إقصاءً من الخدمة الوظيفية، أو إيقاع عقوبة السجن أو

---

(٤٧) انظر: توم ديفيز، «"الحكومة الالكترونية" تعيد اكتشاف العلاقة بين الحكومة والمواطن،» <http://usinfo.state.gov/arabic/mena/1107elec.htm>.

(٤٨) ربيع، محرر، **موسوعة العلوم السياسية**، ص ٥١٣.

الغرامة بحقّ كلّ من ارتبط الانحراف بمساره الوظيفي، وجعَل من المنصب العام أداةً لتحقيق النفع الخاص[٤٩]. بالإضافة إلى رقابتها على الهيئة التشريعية أيضاً.

إن السلطة القضائية وتعزيزاً لدورها في المساءلة، ينبغي أن تكون لديها الموارد البشرية المدرّبة والإمكانيات التقنية العالية الكفاءة، فضلاً عن القدرات المالية الكافية لتمكينها من إجراء التدقيق والبحث عن مكامن الفساد في هياكل الدولة ومؤسّساتها. الأمر الذي أثار اهتمام الكثير من المؤسّسات الدولية والهيئات العاملة في المجال الحقوقي، حيث إن طبيعة المهمة الملقَاة على عاتق القضاة إن لم تحظَ باهتمامٍ بالغ في سبيل إقامة العدل وتعزيز المساءلة، فإنها ستكون سبيلاً مُيسِّراً لشيوع ثقافةً الإفلات من العقاب، مما يتيح المجال لانعدام الثقة بإمكانيات السلطة المذكورة من قِبل الجمهور، بضمان حقوقهم على نحو نزيه، مما يتسبّب في تردي الوصول إلى أسلوب الحكم الصالح الذي يضمن حياةً أكثر أمناً واستقراراً للمواطنين[٥٠]. ويستوجب الأمر كفاءة السلطة القضائية في تفسير وتنفيذ القانون والمحافظة على سيادته، فضلاً عن إتاحة المجال أمام المواطن للتظلم أمامها من أجل أداء دورٍ أكبرٍ في المساءلة، وإقامة العدل، وضمان تطبيق القانون، بما يحفظ كرامة الإنسان وحقوقه الأساسية[٥١].

٤ ـ المساءلة بنظام الأمبودسمان

يشكل أسلوب المساءلة بنظام الأمبودسمان أحد الأساليب المبتكَرة للرقابة والمحاسبة التي يقوم بوظيفتها جهازٌ مختصٌ، ينشأ بموجب الدستور، أو بأداةٍ تشريعيةٍ تصدرها الهيئة البرلمانية في البلاد. وتعود النشأة الأولى لنظام (المفتش العام) أو (الادعاء العام) أو (المفوّض العام) أوالأمبودسمان إلى سنة ١٨٠٩ عندما ظهر لأول مرةٍ في السويد حينما كان له طابعه الخاص إلى حدٍ ما. وقد جرت العادة بعد أن تمّ تعميم الفكرة على الكثير من دول العالم، أن يترأس جهاز الأمبودسمان موظفٌ عامٌ ذو مستوى عالٍ من الحِرفية والتمتع بالاستقلالية، وتتحدّد مسوؤليته أمام البرلمان فقط دون غيره من الهيئات العاملة في هيكل الدولة[٥٢]. كما يمكن في بعض الأحيان أن

(٤٩) داود، **الفساد والإصلاح**، ص ١٩٨.

(٥٠) المفوضية السامية لحقوق الإنسان، **حقوق الإنسان في مجال إقامة العدل** (نيويورك؛ جنيف: الأمم المتحدة، ٢٠٠٢)، ص ١٠١.

(٥١) <http://www.cipe-egypt.org>, and <http://www.abanet.org/ceeli>.

(٥٢) انظر: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، **الفساد في الحكومة**، ترجمة نادر أحمد (عمان: جمعية عمال المطابع، ١٩٩٤)، ص ٩٥.

تترأس الجهاز هيئةٌ من المفتشين بدلاً من شخصٍ واحدٍ لضمان الجديّة في العمل. إن النظام المذكور ولغرض منحه الإمكانية الكافيةً لإنجاز وظيفته من قِبل الهيأة المنشئة له، خوّل العديد من الصلاحيات منها:

ـ الاستقلالية (كما أشرنا) في أداء واجباته.

ـ تخويله سلطة التحقيق ومنحه الصلاحيات الواسعة لإنجاز ذلك.

ـ قيامه بتسهيل إمكانيات الوصول إليه من قِبل عموم الجمهور.

فضلاً عن مواصفاتٍ يجب أن تتحقق فيه (كفردٍ) أو (كهيئةٍ عاملةٍ) منها: المرونة، والشخصية ذات التأثير الواسع، والدقة، وسرعة إنجاز المهمة الموكَلة إليه.

تجدر الإشارة إلى أن نظام المفوّض العام، وعلى إثر التوسع الدولي باللجوء إليه، جرى العمل على إنشائه من قِبل الهيئات التنفيذية، ولاسيما في النُظم ذات الطابع الشمولي، كما هو عليه الحال في الدول الأفريقية والآسيوية[٥٣]، الأمر الذي لا يحظى بتأييد الهيئات المهتمة بمكافحة الفساد (ومنها الأمم المتحدة) انطلاقاً من الفكرة القائلة بأن «نظام المفوّض العام ما هو إلا نظام المحقّق في الشكاوى ضدّ موظفي الدولة»[٥٤] تحسباً من حياد النظام عن وظيفته الأساسية التي أنشىء من أجلها، حيث هنالك في بعض الحالات كما هو في جمهورية زامبيا إبان الثمانينيات من القرن المنصرم صلاحياتٌ واسعةٌ لرئيس السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية)، فالسلطة المنشئة لذلك النظام تخوّله الحق في التدخل والنظر في أي تحقيقٍ، مما يُضعف من قدرات الأمبودسمان في ممارسة وظيفته على الوجه الأكمل.

يُذكر أن النظام المذكور ومن خلال ممارساتٍ عدةٍ في غير بقعةٍ من بقاع الأرض، أثبت قدرته على النجاح في تطهير أجهزة الدولة من الفساد. ولعلّ تجربة جاك كيتر[٥٥] في هونغ كونغ تعطي الدليل الواضح عن فعالية الأمبودسمان في إحداث نقلةٍ نوعيةٍ داخل تلك البلاد جعلها تنال درجة (٧,٧) عام ٢٠٠٠ ضمن مؤشّر إدراك الفساد الصادر عن الشفافية الدولية[٥٦]، ثم ترتقي لتنال درجة (٨) ضمن ذات المؤشّر لسنة ٢٠٠٣[٥٧] بعد أن كانت واحدةً من أكثر المناطق في العالم عرضةً للفساد.

---

(٥٣) داود، **الفساد والإصلاح**، ص٢٠٣ وما بعدها.

(٥٤) بعلبكي، **قاموس المورد**، ص ٦٣١.

(٥٥) انظر: روبرت كليتغارد، **السيطرة على الفساد**، ترجمة علي حسين (عمان: دار البشر، [د. ت.])، ص ١٥٣.

(٥٦) <http://www.transparency.org>.

(٥٧) TI, *Global Corruption Report*, p. 284.

إن نظام الأمبودسمان على الرغم من فعاليته وكثرة اللجوء إليه، لم يعمل وحيداً كنظام للمساءلة بطبيعة الحال، بل إن هناك أشكالاً أخرى من المساءلة، منها المساءلة بالسلطة الرابعة وهو ما نتناوله في محورنا القادم.

٥ ـ المساءلة بالسلطة الرابعة

يُقصَد بالسلطة الرابعة هنا سلطة الرأي العام مهما اختلفت أشكال التعبير عنها، لأن الرأي العام يمثّل الشعب الذي هو مصدر السلطات، والمعني الأول بالرقابة العامة على مؤسّسات الدولة وحسن سير عملها، وتعقب الانحراف فيها أينما كان، ومحاسبة الأطراف المعنية بذلك[٥٨] عبر جميع الوسائل المتيسرة التي من أهمها: منظمات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام، كونها تشكّل حجر الزاوية في عمل السلطة الرابعة في مساءلة الدولة وتقويم مساراتها.

رابعاً: التنافسيّة

تشير الدراسات المختصة في مكافحة الفساد، إلى أن ما هو مسجّلٌ لديها من حالاتٍ لاكتشاف الانحراف، والحدّ منه في النظم الديمقراطية، أكثر بكثيرٍ مما هو مكتَشفٌ في الأنظمة الشمولية. وهي حقيقةٌ ترتدّ إلى كون التنافسيّة التي تنطوي عليها الديمقراطية، أقدر على كشف بؤر الفساد من خلال آليات عملها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، من النظم الأخرى. لذلك وفي معرض تحليلها للعلاقة بين الفساد والديمقراطية والتنافسيّة، ذهبت سوزان روز ـ أكرمان إلى القول بأن: «الديمقراطية الناجحة تحتاج إلى إيجاد أسواقٍ خاصةٍ تنافسيةٍ، إضافة إلى تأسيس نظام تنافسي سياسي»[٥٩] وهو التحليل الذي تجده هذه الورقة الأقرب إليها كي تتبناه في توضيح مفهوم التنافسيّة، وكيفية مراقبة الفساد من خلالها عبر ثلاثة محاورٍ هي:

١ ـ محور القدرات التنافسية الاقتصادية

تعد التنافسيّة بمفهومها الاقتصادي عند الكثير من الدارسين لها، مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بإرادة الدول الساعية إلى رفع إنتاجيّة الموارد المتاحة لديها سواء أكانت موارد بشريةً أم ماديةً. ففي الوقت الذي تقتضي فيه الميزة النسبيّة عند اقتحام الأسواق

(٥٨) راشد الغنوشي، **الحريات العامة في الدولة الإسلامية** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٣)، ص ٣٠٤.

(٥٩) روز ـ أكرمان، **الفساد والحكم: الأسباب، العواقب والإصلاح**، ص ٢٠٥.

الدولية، الاعتماد على الدعم والحماية التي تقدّمها الدولة أو البروتوكولات الموقّعة من أطرافٍ خارجيةٍ، واستخدام عوامل إنتاج متدنيّةٍ الجودة لخفض الكِلْفة «جانب العرض»، نجد أن التنافسيّة تركّز على تلبية حاجة المستهلك «جانب الطلب» من حيث النوعيّة والجودة، وبالتالي استخدام عوامل إنتاج متطورةٍ ومدرّبةٍ، وإن كانت عالية الكِلْفة على المدى المنظور، كونها سوف تؤتي أُكُلَها من خلال كفاءتها وإمكانياتها في اقتحام الأسواق الدولية مستقبلاً. **لذلك تُعرّف التنافسية الاقتصادية على أنها: «القدرة على تزويد المستهلك بمنتجاتٍ وخدماتٍ بشكلٍ أكثر كفاءةً وفعاليةً من المنافسين الآخرين في السوق الدولية، مما يعني نجاحاً مستمراً على الصعيد العالمي، في ظلّ غياب الدعم والحماية من قبل الحكومة»**(٦٠).

مما تقدم نلحظ أن الدول التي بدأت تسعى إلى المنافسة الاقتصادية أخذت تهتم بأنموذجٍ يدعى بالميزة التنافسيّة. من خلال تسخير قدراتها التكنولوجية بشكلٍ أمثل لتحقيقٍ جودة الإنتاج والحفاظ على البيئة، مما حدا بجعل المصادر التقليدية للمنافسة بميزةٍ نسبيةٍ متمثّلةٍ بالموارد الطبيعية المتاحة، لم تعد تنال الاهتمام ذاته التي كانت التقديرات السابقة تضفيها عليها كأداةٍ لتطوير اقتصادٍ تنافسي قوي(٦١).

لقد أدّت الاهتمامات الدولية بقضايا التنافسيّة الاقتصادية إلى إنشاء العديد من المؤسسات العاملة في هذا المجال، يأتي في مقدمتها مؤتمر دافوس و «التنافسية الدولية» المعروفة بتقريرها الدولي الصادر عن المؤتمر المذكور، الذي يُعدّ من أهم التقارير وأكثرها دقةً والتي بدأت بإصداره منذ العام ١٩٧٩ لقياس مواطن الضعف والقوة النسبيّة في اقتصاديات البلدان، ومن ثمّ القيام بتحديد ترتيبينْ لكلّ اقتصادٍ في الفهرس المعدّ فيه لتصنيف الدول.

أحدهما، يشمل الترتيب الأول الذي يظهر احتمالات نمو الاقتصاد خلال فترة الأعوام الخمسة وحتى الثمانية التالية.

والآخر، يقيس إمكانية نمو الإنتاجيّة الحالية في الاقتصاد المدروس.

تجدر الإشارة إلى أهمية الأداء المتميز للدولة في الأمور المتعلقة بالتكنولوجيا والإبداع التكنولوجي لزيادة قدرتها التنافسيّة، طبقاً للتقرير المشار إليه الذي أعطى في إصداره الأخير أعلى درجات مقاييسه، إلى فنلندا والولايات المتحدة لتمتعها بتلك القدرات، كما لم يغفل الإشارة إلى اليابان وسويسرا لما لها من إمكانياتٍ متميزةٍ في

---

(٦٠) انظر: «التنافسية وتجربة الأردن،» <http://www.mafhoum.com/press2/comp76.htm>.

(٦١) <http://www.mafhoum.com/press2/comp76.htm>.

المجال ذاته[٦٢]. من ناحيةٍ ثانيةٍ نجد أن تقرير التنافسية الدولية، وعبر ترتيبه للدول من حيث قدراتها على التنافس، أخذ بنظر الاعتبار مدى التقدم الاقتصادي الذي تشهده الدولة نتيجة المرور بمراحل أساسيةٍ ثلاث هي[٦٣]:

المرحلة الأولى: مرحلة التنمية، وفيها يعتمد الاقتصاد على المواد الخام، وتكون مهمة الحكومة فيها العمل على تحقيق الاستقرار السياسي والاقتصادي، مع توفير أسواقٍ أكثر حريةً، والاستخدام الفعّال للمواد الخام، والعمَالة من قِبل الشركات الوطنية، وجذْب الاستثمارات الأجنبية. وهذه هي المرحلة التي يتم من خلالها استيعاب التكنولوجيا من خلال الواردات والاستثمارات الأجنبية المباشرة.

المرحلة الثانية: وهي مرحلة الاستثمار، ويكون فيها التركيز على رفع مستويات البنى التحتية، وترتيب إجراءات الجمارك والضرائب وقوانين الشركات، وخلالها تتسم المنتوجات بتعقيدٍ أكثر، إلا أن التكنولوجيا تبقى وافدةً عبر تراخيص الاستخدام والمشروعات المشتركة والاستثمار الأجنبي المباشر، وفيها يكون التركيز على التصنيع، وتصدير الخدمات المسانِدة.

المرحلة الثالثة: وهي مرحلة الاقتصاد المعتمِد على الابتكار، وهي تأتي من خلال استثمار القطاع العام والخاص في مجالات البحث والتطوير (R&D)، ورفع مستويات أسواق المال، وتحسين الإجراءات التنظيمية، ودعم إنشاء المشروعات التي تَعتمد على التكنولوجيا. ونجد هنا أنه يمكن للقدرات التنافسيّة الاقتصادية، وبموجب المراحل السالفة في التطوير، أن تخلق بيئةً موائمةً للبلد للدخول في أسواقٍ تنافسيةٍ، يتحقق له من خلالها بناءٌ أقوى للقدرات، ومساهمةٌ في زيادة مداخيل الأفراد، فضلاً عن تحقيق نِسب نموٍ ممتازةٍ كما هو الحال في بلدانٍ ذكرتها شواهد التقارير الدولية مثل سنغافورة وإيرلندا وكذلك تونس.

في الوقت ذاته نجد أن سنغافورة قد احتلت في تقرير الشفافية الدولية لسنة ٢٠٠٣، المرتبة الخامسة من بين دول العالم وحازت على درجة ٤,٩ في مقياس المنظّمة المؤلّف من عشر درجات، في حين أن إيرلندا أخذت الموقع الثامن عشر وبدرجة ٥,٧ وهو المستوى نفسه الذي جاءت به الولايات المتحدة الأمريكية أكثر الدول قدرةً على التنافسية، وحازت تونس على الترتيب التاسع والثلاثين وبدرجة ٤,٩

(٦٢) انظر: <http://www.thisissyria.net/2002/11/15arab&world.html>.

(٦٣) انظر: طه عبد المطلب، «لماذا تراجع موقع مصر على قائمة التنافسية الدولية،» <www.ahram.org.eg/acpss/ahram/2001/1/1/FI1E16.htm>.

أي في موقع الوسط من التقرير(٦٤).

كل ذلك يعطي دليلاً قاطعاً بأن العقود التي تُبرَم في أسواقٍ تنافسيةٍ تقلّل إلى حدٍ بعيدٍ من احتمالات الفساد، وتُعدّ غير مرغوبةٍ لدى شبكات الفساد المستفيدة من آليات الانحراف التي تجري عقودها في بيئةٍ مظلمةٍ بعيداً عن شفافية الإعلان، الذي توفرها بيئة الأسواق التنافسية(٦٥). لذلك نجد أن الكثير من الدول ولاسيما الدول النامية، تشكو إلى حدٍ بعيدٍ من ضعف قدراتها التنافسية بسبب تفشي الفساد فيها، وعدم إمكانيتها السير في مراحل تطور التنافسيّة التي أشرنا إليها، بسبب الانحراف الواضح في مجالات التنمية والاستثمار، وتردي حالات البحث والتطوير. مما حدا منظمة الشفافية الدولية على التصريح علناً ضمن تقريرها الأخير (الفساد ٢٠٠٤) بما مفاده أن «السياسيين الذين يتصرفون حسب أهوائهم، والشركات متعددة الجنسية التي تقدّم الرشاوى، يساهمون في تقويض التنمية الاقتصادية»(٦٦) الأمر الذي سبق وأن حذّرت منه المنظمة ذاتها في تقارير سابقةٍ، عندما لاحظت أن ما نسبته ٥ بالمئة من قيمة العقود تدفعها الشركات المستثمرة كرشواتٍ للفوز بها إلى مسؤولين في الدولة التي يُنفّذ فيها العقد للحصول على مبتغاها بيسر، الحالة التي تفاقمت بسرعةٍ مذهلةٍ حتى وصلت تلك العمولات في بعض الأحيان إلى نسبةٍ تتراوح بين١٠ ـ ١٥بالمئة من قيمة المشروع، مما يلقي بالأثر السلبي على تلك المشاريع، وعدم وصولها إلى الغاية المرتَجاة منها في تحقيق مراحل من التنمية والاستثمار(٦٧). الأمر الذي حذّر منه سمير أمين عندما تناول بالتحليل قضية المنافسة واحتياجات التنمية قائلاً: «إن الدول الغربية لا تسعى إلى تكريس المنافسة بل إلى العكس تماماً، أي إلى اعتماد امتيازات الاحتكار التكنولوجي على حساب احتياجات التنمية»(٦٨). فأي تنافسيةٍ يمكن أن تقوم في ظلّ الفجوة بين الدول الصناعية ودول الجنوب؟!

مما تقدم نجد أنه لايمكن في ظلّ الفساد أن تتحقق التنمية المنشودة، وأن يتمّ جذب استثمارٍ نافع، ولا يمكن السعي إلى نقل التكنولوجيا مطلقاً. إن حوادث غسل العِملة، والجريمة المنظّمة، وخصْخصة القطاع العام بأساليب ملتويةٍ تخدم المستفيد من ريْع الفساد، لن تنقل البلدان إلى حالةٍ أفضل، ولن تسمح بتهيئة بيئةٍ ملائمةٍ لتحقيق

(٦٤) TI, *Global Corruption Report*, p. 284.

(٦٥) روز ـ أكرمان، **الفساد والحكم: الأسباب، العواقب والإصلاح**، ص ٢١٩.

(٦٦) <http://www.transparency.org/pressreleases-archive/dnld/gcr2004-release-ar.doc>.

(٦٧) داود، **الفساد والإصلاح**، ص ١٦١.

(٦٨) سمير أمين، **في مواجهة أزمة عصرنا** (القاهرة: سينا للنشر، ١٩٩٧)، ص ٦٧.

التنافسيّة، لما تضيفه من أعباء إلى الأعباء التي سبق وأن عرضنا لها، وسيصبح العمل في ظلّ وجودها من أجل بناء اقتصادٍ تنافسي شعاراً بلا تنفيذ. ولعلّ الشواهد في روسيا والدول في أوروبا الشرقية وحالة الأرجنتين، تعطي دليلاً ماثلاً للعيان في تردي حالة الاقتصاد. وبروز مافياتٍ من المسؤولين الحكوميين للنهب المنظّم تحت لواء سياسات الخصْخصة والاستثمار والتنمية. . . إلخ. لذلك كتب كاميوس وروث عام ١٩٩٦ قائلاً: «إن الدول الأقل فساداً تبدو في وضع أفضل لاستقطاب الاستثمارات الأجنبية من جيرانها الأكثر فساداً»[٦٩] وهو ذات الموضوع الذي أكّدته شركة «استثمارات المخاطر السياسية والاقتصادية» عام ١٩٩٩ عندما أوردت بأن ظاهرة الفساد لم تعد مشكلةً منعزلةً ولكنها أصبحت أمراً واقعياً مؤلماً للأفراد والشركات في الدول التي تنتشر فيها الرشوة[٧٠].

من جانبٍ آخر يتزامن الفساد الناجم عن استغلال اقتصاد السوق، ومشاريع التنمية والاستثمار، مع معضلةٍ أخرى تعطّل الدول النامية عن الدخول إلى الأسواق التنافسيّة، وهي تردي حالة البحث والتطوير في تلك الدول، حيث يحُول الفساد دون استخدام الموارد في مجالاتٍ بالغة الحيوية كالتعليم والبحث العلمي[٧١]. عندما تذهب غالبية الموارد إلى جيوب حفنةٍ من المستفيدين من ريْع الفساد تاركةً المجالات المهمّة لرحمة الأقدار.

لعلّ النظر إلى معدّلات الإنفاق على البحث والتطوير، يفسّر الهوة بين الشمال والجنوب، ولماذا يتفشّى الفساد وتقلّ القدرات التنافسية في الأخير؟. ففي الوقت الذي تخصّص فيه دول الشمال ما يقرب من ٢ بالمئة من ناتجِها المحلي لأغراض البحث والتطوير، لم تخصّص دول الجنوب إلا نسباً ضئيلةً لا تتجاوز ٠,٥ بالمئة لهذا الغرض[٧٢]. (ناهيك عن مدى المبلغ الصادر عن ناتج محلي مثل الناتج المحلي الأمريكي بنسبة ٢ بالمئة، والمبلغ الصادر بنسبة ٠,٥ بالمئة عن ناتج محلي في دولةٍ من دول الجنوب. الأمر الذي يجعل حالة البحث والتطوير تجد انتكاسةً كبيرةً في الكثير من دول العالم النامي التي يتفشّى فيها الفساد لأسبابٍ عديدة. لذلك تذهب كل الجهود لتحقيق إمكانيات الابتكار (الركيزة الأساس لتحقيق التنافسية) أدراج الرياح، عندما تلحَظ تلك الحالة المتدنيّة. ففي أفريقيا (على سبيل المثال) ليس هنالك من قطاعٍ

(٦٩) روز ـ أكرمان، **الفساد والحكم: الأسباب، العواقب والإصلاح**، ص ٢١٢ ـ ٢١٣.

(٧٠) الناصر، **ظاهرة الفساد**، ص ٨٥.

(٧١) المصدر نفسه.

(٧٢) **تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٢: خلق الفرص للأجيال القادمة**، ص ٦٧.

حكومي أو قطاع خاص يُنفَق لإجراء بحوثٍ تقنيةٍ بيولوجيةٍ مكلّفةٍ لأنواع نبات (القريسة) كي تُباع لمزارعين فقراء على أراضٍ هامشيةٍ في العديد من بلدان القارة السمراء، مما يفقد الإنتاج الزراعيّ إمكانياتٍ متاحةً للتطوير[٧٣] وهو المثال الذي يظهر أهمية التمويل العام لقضايا البحث والتطوير، وضرورة قيام صنّاع السياسات بالأخذ بزمام المبادرة، وتزعم هذه الحركة والعمل على التطوير، بغية تحقيق أقصى قدرٍ من الفوائد لخدمة بلدانهم.

من كل ما تقدم نخلص إلى القول إن التنافسيّة مبدأٌ ساد تداوله في العقود الأخيرة، وتزامن مع بروز مفهوم العولمة، وهو يعتمد على الكثير من آلياتها في عمله كالاستفادة من حرية الاستثمار، وتخصيص القطاع العام، واستخدام طرق التجارة الالكترونية، أي إعطاء دورٍ أكبر للقطاع الخاص في العمل الاقتصادي. وقد يكون من الممكن بحسب تجارب دولٍ ناميةٍ الاستفادة من هذا المبدأ في تحقيق النموّ الاقتصادي، والامتداد للتنافس في الأسواق العالمية. إلا أن للتنافسيّة خطوطاً كثيرة التقاطع، فعلى الرغم من أنها تساهم عندما تكون هناك أسواقٌ لها في الحدّ من الفساد، فإن هذا الأخير يضرب الكثير من المرتكزات التي يجب على الدولة أن تنشئها للوصول إلى تنافسيةٍ مقبولةٍ، حينما يعطّل التنميةَ والاستثمارَ، ويحدّ من البحث والتطوير، الأمر الذي يوجب إيجاد آليات عملٍ تشفّف الأعمال الخاصة بالانتقال إلى اقتصاد السوق، وطرح عقود الاستثمار، وكذلك تخصيص الموارد للبحث والتطوير كي يرتقي حال البلاد إلى وضعٍ أفضل يسهم في استئصال الفساد. بعد ذلك سنتحول إلى تسليط الضوء على محورٍ آخر من التنافس يتقاطع مع ما أوردناه، وهو التنافسيّة السياسية.

٢ ـ محور التنافسية السياسية

تُعدّ التنافسيّة السياسيّة واحدةً من المرتكَزات الأساسية لإرساء الحكم الرشيد، حيث إنها ومن خلال آليات عملها تضمن شرعية النظام السياسي القائم ومدى قبوله الشعبي، فضلاً عن تلك الروح السلمية في المنافسة بين الحكّام والمحكومين التي بوجودها تظهر مدى الثقافة السياسية العالية التي يتمتّع بها المجتمع، في ظلّ وجود فعاليةٍ للمؤسّسات القانونية، وشفافيةٍ في العمل الحكومي، وآلياتٍ صالحةٍ

(٧٣) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، **تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠١** (القاهرة: البرنامج، ٢٠٠١)، ص ١٠٩.

للمساءلة، بالإضافة إلى نطاقٍ واسع لممارسة الحريات المدنية والسياسية. الأمر الذي يجعل من «النظام التنافسي» نظاماً يتجنب احتكارات القوة، حين تمثل المنافَسة الخطّ الأول في الدفاع ضدّ كل شكلٍ من أشكال الاحتكارات المشَار إليها[٧٤] وبالتالي لا يسمح هذا النظام للانحراف بالتغلغل في أوصاله بشكلٍ كبيرٍ حيث إن ميكانيزمات عمل هذا النظام تساعد في كشف الانحراف والسعي إلى لفظه خارجاً، عن طريق أسلوب العمل التنافسيّ الرشيد. حيث إن الأجواء التنافسية ترفع من الرهانات وتقلّل من احتمالية الفساد، لا بل الأكثر من ذلك تصبح التنافسية الرقيب الأول على ذلك.

إن مثالاً بسيطاً دارجاً في كل الديمقراطيات، يعطي دليلاً واضحاً على مدى أهمية النظام التنافسي في استئصال شأفة الفساد، ففي الوقت الذي يسير كلّ مشاركٍ في العمليــة السياسية نحو صندوق الاقتراع إما ناخباً أو مرشحاً. سيكون ذلك الصندوق الفيصل بين أولئك المتنافسين، وسيعطي كل ذي حقٍ حقّه، إذا ما كانت العملية الانتخابية تتسم بالشفافية والنزاهة التامة. حيث إن ذلك الصندوق هو من يمارس آلية المساءلة الحقيقية، وسيقصي كلّ منحرفٍ عن أن يكون الأكثر أصواتاً في داخله، وسيعيد إلى ذلك الناخب حقّه في التصويت إلى غيره، فمن غير قوةٍ محتكِرةٍ للعملية السياسية، ستعطي التنافسية ثمارها في بناء الحكم الرشيد، وتعزيز إقامة العدل في مجتمع التنمية البشرية المستدَامة المنشود، على أساس حقّ كل مواطنٍ في اختيار من يريد، وحقّ الكل في اختيار الأصلح.

من خلال ما سلَف وفي نهاية المطاف وعبر ثلاثة محاورٍ، نخلص إلى أن التنافسيّة الاقتصادية يمكنها خلق أسواقٍ متنافسةٍ تلفظ كلّ عملٍ منحرفٍ إلى الخارج، وأن التنافسيّة السياسيّة تضمن وصول الأصلح إلى سدّة الحكم. وبالتحالف بين النموذجيْن الاقتصادي والسياسي للتنافسية، يُمكن أن يُستأصَل الفساد من بؤره، و أن يُحدَّ من تنافسيته المقيتة التي تسعى بفعل النهّابين والفاسدين إلى أن يكون مستواها في أعلى درجاته، بينما يحاول المصلحون الحدّ منه وجعله في أدنى نسبة، وهو ما تساعد عليه النماذج المشار إليها في التنافسية بفعل آلياتها في المراقبة ومكافحة الفساد. بعد كل ما تقدم من عرضٍ للتنافسية بمختلف أشكالها، ننتقل إلى آليةٍ أخرى تعاكس الفساد، وهي آلية الحكم الصالح.

(٧٤) **الفساد والتنمية: الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية**، ص ١٩ ـ ٣٥.

خامساً: الحكـم الصالـح

عند الشروع في الحديث عن الحكم الصالح وبروزه كمفهوم لصيقٍ بتحقيق التنمية البشرية الشاملة المستدَامة، يمكننا القول إنّ المصطلح المذكور وُلد مع الدعوات الجديدة إلى إعادة بناء الديمقراطية، وتبني الإصلاحات الاقتصادية على أساس اقتصاد السوق، وإعطاء دورٍ أكبر للقطاع الخاص، بالإضافة إلى المطالبة بزيادة حجم مشاركة الجمهور في العملية السياسية والاقتصادية، من خلال تجمعاتٍ مجتمعيةٍ ناطقةٍ باسمه ومعبّرةٍ عن رأيه هي منظّمات المجتمع المدني، التي تُعدّ اللبنة الأساس في بناء مجتمع التنمية المستدامة المذكور، في ظلّ أطر عملٍ تتسّم بالشفافية والمساءلة والتعاون، في إقامة العدل لتحقيق مصلحة عموم الأفراد.

من هنا يُعرّف الحكم الصالح على أنه: «نسقٌ من المؤسّسات المجتمعية، المعبّرة عن الناس تعبيراً سليماً، وتربط بينها شبكةٌ متينةٌ من علاقات الضبْط والمساءلة في النهاية بواسطة الناس، وتستهدف تحقيق مصلحة عموم الناس» على حد تعبير نادر فرجاني[٧٥]. أو هو «ممارسة القوة في مجموعةٍ متنوعةٍ من محيط وبيئة المؤسّسات بهدف التوجيه والسيطرة، وتحديد وتنظيم الأنشطة بما يخدم المواطنين»[٧٦]. وهي التعاريف التي نستشفُ بموجبها أن الحكم الصالح ما هو إلا «عنصرٌ من عناصر قوّة الدولة إذا ما تزامن مع الشفافيّة والمساءلة» كونه يوفر بيئةً حسنةً لارتقاء المجتمعات، وتحقيق الكثير من المميّزات التي منها: «الشرعية»، و«حرية إنشاء الروابط والجمعيات»، و«المشاركة في الحياة العامة وحرية التعبير»، و«وجود هياكل قانونيةٍ وتشريعيةٍ ثابتةٍ وعادلةٍ»، و«اعتماد المحاسَبة والوضوح في عمل الإدارات»، و«توفير المعلومة الصحيحة»، و«فاعلية إدارة القطاع العام»، بالإضافة إلى التعاون المثمر بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني»[٧٧] التي بوجودها تتمكن المؤسّسات والجمهور من مراقبة الانحراف، والحدّ منه وتحجيمه. وهو الأخطبوط الذي يهدّد بأذرعه غير النزيهة رشاداً (نسق الحكم الصالح)، والحدّ من قدراته في خدمة المجتمع.

---

(٧٥) نادر فرجاني، «الحكم الصالح: رفعة العرب في صلاح الحكم في البلدان العربية،» **المستقبل العربي**، السنة ٢٣، العدد ٢٥٦ (حزيران/يونيو ٢٠٠٠)، ص ٤ و ما بعدها.

(٧٦) حول الشفافية والمساءلة وحسن الحكم في الغرب، انظر: غادة موسى، «الشفافية والمساءلة في ألمانيا بعد الوحدة،» في: **الفساد والتنمية: الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية**، ص ٨٦.

(٧٧) لمزيد من التوضيح، انظر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، **رؤية جديدة لنظام إدارة الدولة والمجتمع** (نيويورك: مكتب تطوير سياسات التنمية، ١٩٩٧)، ص ٨.

سادساً: بارومتر الفساد

ترى العديد من التوجهات الحديثة في الدراسات السياسية، والاجتماعية، أن اللجوء إلى الإحصاءات والمقاييس في تحديد أسباب بعض الظواهر السلبية، ومدى انتشارها في المجتمعات، يسهم إلى حدٍ بعيدٍ في نجاحاتٍ تحقّقها تلك الدراسات للحدّ من الآثار غير الحميدة التي تعزّزها الظواهر المشَار إليها أو من تجاوزها في العديد من دول العالم. ولعلّ نزوع الشفافية الدولية بالتعاون مع معهد غالوب في إجراء مسوحاتٍ، وإنشاء بارومترٍ لقياس الفساد، الذي يُعدّ ظاهرةً سلبيةً تلقي بظلالها على العديد من مفاصل الدولة، أحد المحاولات الجادّة الساعية بعلميةٍ إلى الوقوف على مكامن الفساد، وتحليل أسباب تكوينها من خلال استقراءٍ لآراء الجمهور، ومن ثم طرح الأفكار لاستئصال هذا الوباء الخطير أو تحييده عبر أشكالٍ من التعاون بين الهيئات المذكورة من جهةٍ، والحكومات ومنظّمات المجتمع المدني الفاعلة في هذا المجال من جهةٍ أخرى.

تأسيساً على ما شرَعت به تلك المؤسّسات من وسائل حديثةٍ للتحري والكشف عن الفساد **أولاً**، ووصف العلاج الناجع بناءً على شكل التحري والكشف المذكور **ثانياً**. ولقد تصاعدت وتائر الدفع والتحفيز لدى الباحثين في دراسات الشفافية والحكم الصالح للتفكير بأسلوبٍ علمي وجادٍ يبغي إقامة (بارومترٍ للفساد) يختص بمناطقهم، أو بمناطق أخرى ينشدون إعطاء الأفكار بصددها للتخفيف من وطأة الفساد فيها، طبقاً لُمدخَلاتٍ خاصةٍ باستشراء الفساد في تلك البقاع، تختلف عن غيرها من المُدخَلات التي ينمو في كنفها الفساد في بقاعٍ أخرى من بقاع الأرض. الأمر الذي حملنا ضمن هذه الورقة على الإدلاء بدلونا فيً هذا المجال، بغية تحديد مقياسٍ للظاهرة يقوم على استخراج آراء الجمهور في الوطن العربي، عبر مجموعةٍ من الأسئلة الاستبيانية التي تحاكي الواقع العربي الراهن، وتكشف النقاب عن أهمّ المؤسّسات أو المفاصل التي يجب تشفيف عملها ومكافحة الفساد فيها، ووضعها في الوقت ذاته أمام الجمهور والحكومات وكل المنظّمات والهيئات المهتمة، كي يتم النهوض بالمجتمعات العربية إلى درجاتٍ تهيىء لها واقعاً أفضل من واقع اليوم.

من هنا سنطرح أسئلةً من خلال الأنموذج المرفق، قد لا يكون استبيان الشفافية الدولية أخذها على محمل الجِد، لكنها باعتقادنا تنال الكثير من اهتمام المواطن العربي. فعلى سبيل المثال، لايعرف المواطن العربي اليوم مدى صلاحية ما يتناوله مع أطفاله من أغذيةٍ معلّبةٍ ومستورداتٍ غذائيةٍ، مما يجعل من استشراف الفساد في مؤسّسات السيطرة النوعية والرقابة على الأغذية عاملاً مهماً، لكونه يتعلق باستمرارية الحياة

لدى الفرد. ومما يعطي الأهمية لجعل هذا المؤشّر أولاً بغض النظرعن مؤشّر قياس الفساد في الأحزاب السياسية، التي لا تعني شيئا للمواطن العربي، لانعدام فاعلية تلك الأحزاب إن وُجدت في ظلّ الحزب الحاكم من جهةٍ، وضعف التنافسيّة السياسية والمشارَكة في الوطن العربي من جهةٍ أخرى ثانية.

جديرٌ بالذكر أن استفحال الفساد في مؤسّساتٍ تلتصق بالعقائد التي يحملها شعب الدولة ولاسيما الدين، لهي أكثر أهميةً، وأكبر وقعاً من الاهتمام بالفساد في مفاصل أخرى، ذلك أن الكثير من تراخيص (الحجّ والعمْرة) في غير بقعةٍ من بقاع الوطن العربي شابها الفساد، وبدّد مدّخرات الناس وأفقدهم الثقة بمن هم محل ثقتهم، عبر الكثير من حوادث الانحراف والنصْب التي تتشكل أركانها من متعهد نقل الحجيج والدوائر المعنية بذلك في الدولة، وهو ما تدلّ عليه شواهد العام المنصرم في المغرب والعراق، الأمر الذي ترى فيه هذه الورقة من الخطورة ما قد يصل إلى إحداث أعمال العنف والهيجان الشعبي.

بعد كل ما تقدم تحاول هذه الورقة وعبر النموذج المصمّم الاقتراب من الواقع أن تقدّم جهداً قدر الإمكان، بوضع مؤشّراتٍ أخرى تتعلق بالدخول وبارتباطها بالفساد، وتوضيح حال الديمقراطية والحكم الصالح ممثلاً برؤية الأفراد للخروج بنتائج تفيد بشكلٍ أو بآخر، الوقوف على مخاطر الظاهرة في الوطن العربي، وبناء فكرةٍ أوليّةٍ تخدم بشكلٍ بسيطٍ جهوداً كبيرةً ينبغي حشدها للحدّ من الفساد .

تكمن خلاصة القول في أنّ الفساد قد أصبح ظاهرةً عالميةً تلقي أثرها السيىء في البلدان، وقد توصّلت الدراسات الحديثة إلى علاجها بالشفافية والمساءلة وحسن الحكم، بالإضافة إلى تفعيل آليات التنافسيّة الاقتصادية والسياسية، كعنصرٍ مساعدٍ يعمل على تسريع التفاعل بين الشروط الثلاثة المذكورة، من أجل زيادة تأثير ذلك العلاج، كما أثبتت الحقائق الملموسة في غير دولةٍ من الدول التي سبق وأن تطرقنا إليها. إلا أن ما يعنينا هنا هو التأكيد على محور الشفافية التي لايمكن من دونها للشروط الأخرى أن تعمل بفاعليةٍ وسرعةٍ، كما بينا عند استعراضنا لأنماط الشفافية ومسارات عملها، والتي تجد فيها هذه الورقة العامل الأكثر أهميةً الواجب أن تتبناه الدول العربية نظراً إلى كون كلّ الأسباب التي تم التطرق إليها في استشراء الفساد عربياً، مردها إلى ضعف آلية الشفافية في عمل الحكومات العربية.

من هنا توصي هذه الورقة بضرورة إعادة هيْكلة المؤسسات العربية، وإيجاد نظم للرقابة على المؤسّسات تكون باكورة أعمالها تشفيف العمل الحكومي، وتتألف منْ أعضاء من الهيئات التشريعية والهيئات القضائية، ومنظّمات المجتمع المدني

والمؤسّسات الأكاديمية، بالإضافة إلى قيام التنظيم الإقليمي العربي، والمنظمات العاملة في إطاره، والمؤسّسات غير الحكومية العربية بإنشاء مكتبٍ عربيٍ يُعنى بدراسة ومراقبة الفساد في جميع الدول المنضوية تحت علَم الجامعة العربية، وأن تُوفّر له الموارد المالية الكافية لإعداد الدراسات والمسوحات الميدانية في كل الدول العربية، ويكون كادره من كلّ ألوان الطيف العربي، وأن تكون له مكاتب وطنية في كل دولةٍ من الدول التي شكّلته، على أن يستفيد وفق أسلوب التعاون العلمي والفني من الخبرة المتراكِمة في هذا المجال لدى منظمة الشفافيّة الدوليّة، ومنظمة الأمم المتحدة، والاتحاد الدولي للبرلمانات، والبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، في تنظيمه وإعداده، أو في أسلوب إجراء دراساته. كونها مؤسّساتٍ عريقةً في مجال مكافحة الفساد.

يتولى هذا المكتب فضلاً عن ذلك إصدار تقريرٍ سنوي عن حالة الفساد العربي، بالإضافة إلى تقديم الخبرة والمشورة إلى الدول العربية، وكذلك الدول التي تتقدم بطلباتٍ للمساعدة، في مجال استئصال الفساد، وبناء دولٍ أكثر نزاهة. على أن يكون الشعار الذي يرفعه: «مكافحة الفساد بالإصلاح، وإعادة التأهيل أفضل بكثيرٍ من العقوبة والتقصير». معتمداً في ذلك على استراتيجياتٍ حديثةٍ لمكافحة الفساد تستفيد من خبرات الثورة التكنولوجية، ودراسات علم النفس، والكيمياء الحيوية، والعلوم الطبية، وعلم الجرائم، فضلاً عن الأساليب الأكاديمية والدينية الحديثة في إعادة إصلاح الذات، كأساليب مضافةٍ للأساليب المعروفة في اجتثاث الفساد لبناء غدٍ تكثر فيه الأيدي البيضاء، وتقلّ الأيدي الطويلة السوداء.

تعقيـــب

جميل مطر(*)

أتصور أن الباحث قد غطّى في ورقته الموضوع بشكلٍ مفصلٍ عبر اعتماده مداخل مختلطة ومتعددة، وأن ورقته توجز في شكلها المقدّم كتاباً لهُ يناقش قضية الفساد برمتها، بينما كنت أتطلع حقيقةً إلى أن يقدّم لنا بحثاً شافياً عن الشفافية بعد أن أثبت في كتابه قدرةً عظيمةً على مناقشة أبعاد الفساد ومعانيه وأنواعه وأساليب مقاومته.

أشعر من النقاش الدائر حول الفساد والشفافية سواء على المستوى العالمي أم على مستوانا الإقليمي، وفي داخل دولنا العربية، أننا كمن يهرب من مواجهة أمريْن: **أولهما** أن الفساد لصيقٌ باللعبة السياسية. بل دعوني أبالغ قليلاً فأقول إنني لا أتصور وجود سياسةٍ من دون درجةٍ قصوى أو دنيا من الفساد. وإذا ما عدنا في التاريخ إلى الوراء فسنجد في تراث جميع الأمم ما يدعم هذا التصور. فالفساد كان جزءاً أصيلاً في الحياة السياسية في الإمبراطوريات الأولى. وعرفه الفراعنة والبابليون وحاولوا مقاومته أو ترشيده، وعرفته روما والمدن الإغريقية. وعرفته الإمبراطوريات الإسلامية منذ بدايات العصر الأموي، ويشهد تاريخ الأمصار والأندلس على ذلك، ونعرفه جميعاً في الدول العربية التي خرجت بفضل الاستعمار الغربي، وعوامل النهضة الداخلية، عن الإمبراطورية العثمانية، ثم عن الاستعمار الغربي.

بل إن الثورات التي نشبت على امتداد التاريخ السياسي بهدف ضرب الفساد واجتثاثه من جذوره كما لخّصت كافة بيانات الثورات ومواثيقها، ودفعت بعض هذه الثورات ثمناً فادحاً في محاولتها القضاء على الفساد، قد استسلمت جميعاً بعد فترةٍ إلى فسادٍ تسلّل إليها ونخر في عظام الثورة حتى تسيَّست كليةً، وتأقلمت مع الفساد.

(*) مدير المركز العربي لبحوث التنمية والمستقبل ـ القاهرة.

الثورة الفرنسية حاولت أن تتطّهر من الفساد، ولم تمضِ أعوامٌ إلا وفسدت هي نفسها. كذلك الثورة البلشفية في روسيا، ومثلها ثوراتٌ عديدةٌ في العالم النامي وفي دولنا العربية بشكلٍ خاصٍ.

يتردّد بشكلٍ مبالغ فيه أحياناً مقولاتٌ كان الغرض من استخدامها، وما زال، مزدوجاً. فالقول بأن الفساد أقلّ في الدول الديمقراطية منه في الدول الديكتاتورية أو العكس، قولٌ غير دقيقٍ إن لم يكن زائفاً في الأساس. فالنظام الفاشي في عصر موسوليني عرف الفساد في أبشع صوره وساعد على استفحاله. كذلك كنا نشك في أن الشمولية السوفياتية كانت نظيفةً من الفساد ثم تأكدنا أنه كان متفشياً وساهم مع تطوراتٍ أخرى داخليةٍ وخارجيةٍ في إسقاط النظام الشيوعي، العكس أيضاً زائفٌ، وهو أن الفساد أقلّ في ظلّ نظام ديمقراطي، نعرف أنه في الديمقراطيتيْن الهندية والأمريكية، يكاد الفساد أن يكون مقنّناً، وشرطاً من شروط استقرار النظام الديمقراطي واستمراره. ومن عاش في الهند أو درس نظامها السياسي والحزبي، واطلع على تفاصيل الحياة السياسية الهندية، يدرك كيف أنه من دون أنواع من الفساد منتشرةٍ في الآلة السياسية الحزبية وآلة الدولة ما كان يمكن للديمقراطيةً الهندية أن تواصل مسيرتها.

نسمع أيضاً عن الصعوبات والتعقيدات التي يضعها بعض رجال السياسة في أمريكا ونواب الكونغرس والشيوخ في وجه أي نداءٍ إلى إصلاح النظام الانتخابي الأمريكي، بهدف التقليل من فرص الفساد الناشئة عن نظم أو قواعد تمويل الحملات الانتخابية وإصلاح الدور الذي تقوم به جماعات الضغط الأمريكية. فالهدف الذي تسعى إليه هذه الجماعات، وإن لم يُعلَن عنه، هو تقييد المرشحين وإراداتهم، وفرض التزاماتٍ عليهم لينفّذوها بعد توليهم الحكم، مقابل امتيازاتٍ معينةٍ ماديةٍ وغير ماديةٍ يحصلون عليها أثناء حملاتهم الانتخابية. وليس خافياً أن إدارة الرئيس بوش تعمل صراحةً لصالح احتكاراتٍ معينةٍ أهمها في قطاع النفط والسلاح وإسرائيل والدواء. وليس خافياً أنها تنفّذ مطلباً أساسياً لأقليةٍ ضئيلةٍ، وهو تخفيض الضرائب عن الأغنياء والشركات الكبرى، ثم دورها في نقل العديد من الصناعات والخدمات إلى خارج أمريكا سعياً وراء أجورٍ عماليةٍ أقل، وتفادياً لصداماتٍ طبقية.

هذا عن الفاشية والشمولية والديمقراطية وهي أكثر النظم شيوعاً في عالمنا المعاصر. يضاف إلى هذه الأنواع من النظم السياسية، النظم القبلية والعائلية والفردية. وجميعها من دون استثناءٍ وعن خبرةٍ عربيةٍ، وخبرةٍ من العالم الثالث، نكاد نؤكد أنها كلها تعتمد على الفساد كعنصرٍ أساسيٍ في ضمان استمرار حكم القبيلة والعائلة

والفرد وضمان الولاء، ولاسيما أن الولاء للوطن يأتي في غالب الأوقات تابعاً إلى الولاءات التي يقوم عليها الحكم. ففي كل هذه النظم يخضع التعيين في الوظائف والتجنيد لمناصب الحكم إلى اعتباراتٍ ليس بينها الكفاءة والاستحقاق، وأكثرها متعلقٌ بالفساد كالقرابة والانتماءات القبَلية والمصالح المادية. وهكذا تظل الدائرة المفرغة مكتملةً. فالفساد يستبعد الكفاءة ويستبعد الولاء للوطن، واستقرار الحكم يعتمد على الفساد.

بهذا المعنى أستطيع أن أقرّر أن الفساد قرين العمل السياسي. وقد لا يكون في كل الأحوال لصيقاً به لكنهما معاً، الفساد والسياسة، يقفان على خطٍ واحدٍ، قد يبتعدان عن بعضهما و قد يلتقيان حسب الظروف التي تتطلب أحياناً تباعداً أوسع، وأحياناً التقاءً أوثق. ولكنهما في كل الحالات لا يفترقان، وبتعبيرٍ أكثر دقةً لا يقويان على الافتراق.

وفي ظني، وقد أجد من يساند ظني بين علماء الاجتماع والثقافات المقارَنة، أن موضوع الشفافية وموضوع الفساد يتعلقان بالثقافة العامة للمجتمع. القاعدة هي الغموض والتكتم، وليس الشفافية والصراحة والمكاشَفة. أعتقد أن الإنسان العادي يعتبر الكتمان سلوكاً يرتبط بخصوصياته وحقوقه الشخصية أو حرياته الأساسية. من حقي كإنسانٍ ألا أفصح عما يدور في ذهني، وألا أعلن عن علاقاتٍ أرتبط بها، وعن أسرارٍ أحتفظ بها، وعن أمورٍ لا تخص غيري. بطبيعة الحال يبدأ الخلاف مع وجهة النظر هذه عندما يكون الشخص «المتكتّم» شخصيةً عامةً، كأن يكون عاملاً في السياسة أو مسؤولاً عن نشاطٍ اجتماعي واسع. ثم إنني أتصور أيضاً أن الإنسان جُبِل على أن يتكتّم على خططه قبل أن ينفذها. هكذا يفعل الطفل في السنوات الأولى من عمره، فهو يخطّط بهدوءٍ وكتمانٍ، ولا يصرّح بما ينوي أن يفعله إلى أن يفعله فعلاً. إذاً القاعدة في السلوك الإنساني، هي التكتم والغموض. هذا في ما يتعلق بالفرد.

أما في ما يتعلق بالمجتمع فالأمم تختلف حول فهمها للفساد والشفافية، وقد تفرض طبيعة المجتمع أو البيئة التي يعيش فيها شعبٌ ما وظروفه المناخية والغذائية والمعيشية، أن يقنّن أنواعاً من الفساد، ويضع أو يؤقلم المعتقدات لتسمح له بأن يعتبر سلوكياتٍ معينةً فاسدةً معفاةً من صفة الفساد باعتبارها ضرورةً من ضرورات حياته ومجتمعه، أو بسبب ظروفٍ معينةٍ يمر بها المجتمع كما يحدث في غالبية المجتمعات في أوقات الأزمات الحادة والحروب، حين تغضّ المؤسسات الرسمية والمدنية الطرف عن ممارسات الفساد. وهناك أمثلةٌ متعددةٌ على نظم سياسيةٍ أطلقت عُقَال الفساد، وفرضت ستار التعتيم إلهاءً للشعب. أما الفساد كجزءٍ من تراثٍ وثقافةٍ مجتمعيةٍ،

فيُعبِّر عنه في ثقافتنا ومجتمعاتنا العربية المَثَل الشهير القائل أن «النبي قَبِل الهدية». لا أعرف تفاصيل هذا المثل وأصله ومدى صحته. ولكن ما أعرفه جيداً هو أن هذا المَثَل يُستخدم لتبرير فسادٍ واسعٍ في سلوك الساسة والأفراد. هناك في ثقافتنا أمورٌ وأمثلةٌ كثيرةٌ تؤكّد هذا المنحى فيّ تفكيرنا العربي، وصرنا كشعوبٍ نضمها إلى المعتقدات الأساسية، أو إلى التراث الشعبي، أو إلى شريعةٍ من الشرائع لنستمرّ في ممارسة هذه السلوكيات دون مساءلةٍ أو عذاب ضميرٍ.

أما في الدول العصرية أي في الدول القانونية فيجري النص بالقانون وبغيره كالعرف مثلاً على أن الرئيس أو الملك لا يقبل الهدية. معنى هذا أن المجتمع الأمريكي مثلاً يعتبر الهدية التي تقدَّم إلى رئيس دولةٍ نوعاً من الفساد. ولذلك يجري الإعلان عنها فور تسلمها، ويصدر بها قرارٌ من أجهزةٍ أخرى من الدولة لقبولها، وضمّها إلى ثروة المجتمع أو الدولة. بذلك تمحو الشفافية الظنّ بالفساد. ومع ذلك فهذا المجتمع نفسه يسمح أن تدفع شركةٌ كبرى أو جماعة ضغطٍ أموالاً طائلةً لتمويل مرشح لرئاسة الجمهورية الأمريكية، ولا تجد في هذا التمويل فساداً أو إفساداً؛ يقولون هناك، على الأقل عندنا شفافية فنحن نعلن عن هذه الأموال. هل نفعت هذه الشفافية في لفت نظر المواطن الأمريكي أو جمعياته الأهلية إلى الربط بين الأداء البرلماني للسيناتور أو النائب تجاه قضية تأييد الإرهاب الإسرائيلي، وبين ما حصل عليه من تمويلٍ لحملته الانتخابية؟

لا يوجد حلٌ جذريٌ لمشكلة الفساد. ولا توجد وسيلةٌ واحدةٌ أو أسلوبٌ واحدٌ لمقاومة الفساد والقضاء عليه. والدليل على ذلك أن قائمة المضادّات التي سجلها الباحث للفساد في ورقته، أطول من أي قائمة مضاداتٍ لأي مرضٍ آخر جسمانياً كان أم اجتماعياً. الفساد أقوى من القوانين الصارمة، وأشد صلابةً من قِيم الحداثة أو قِيم التراث وأخلاقياتهما. بل إنه أثبت قدرةً خارقةً على اختراق مؤسّسات الأخلاق والمؤسّسات الدينية في كثيرٍ من المجتمعات. وبقليلٍ من المبالغة أستطيع أن أقول إن الفساد صار «نظاماً دولياً نوعياً» مثله مثل النظام «الإرهابي الدولي»، والنظام «النفطي الدولي»، وأستطيع أيضاً القول إن الشفافية في ظل نظام فسادٍ دولي بفروعه الإقليمية والداخلية قد تنفع في مقاومة بعض أنواع الفساد، ولكنها قد تكونَ سبباً في أن يلجأ الفساد، كما تلجأ الجريمة والحكم المستبد، إلى طرقٍ أكثر ذكاءً وحيلةً لزيادة نفوذه وتوسيع آفاقه. كل إبداعٍ جديدٍ في مجال الشفافية يقابله إبداعٌ جديدٌ في مجال الفساد.

المناقشات

١ ـ أمحمد مالكي

هناك مقاربَتان أساسيتان مترابطتان تساعدان على التفكير في إنجاز إجرائية المفاهيم، هما : المقاربة المؤسساتية، التي تعطي الأولوية لنجاعة المؤسسات وحسن أدائها على صعيد الممارسة، والمقاربة الثقافية التي تحيل من زاويةٍ أخرى إلى نظام الأفكار والقيم التي تصوغ تفكير المجتمعات وتؤطّر سلوكات الأفراد. وتقتضي مبادىء الحكم الصالح تصالح الدولة مع المجتمع، كما تقتضي نظاماً ثقافياً قِيمياً يولي المال العام الاحترام المطلوب، وهو الغائب الأكبر في البلاد العربية.

٢ ـ عبد الوهاب القصاب

تميل الدولة أو الأفراد أو المؤسسات إلى إضفاء خصوصيةٍ معينةٍ على بعض فعالياتها ولاسيما العسكرية والبحثية منها، لتبعدها عن الرصد والمتابعة ومن ثمّ عن المساءلة لأسبابٍ واقعية. وقد لايعني ذلك نيةً مبيّتةً للاستغلال، لكن قد يكون الاستغلال من تداعياتها. ثم كيف يمكن أن تستند مجتمعاتٌ غير شفافةٍ مثل مجتمعاتنا التي تُظهر غير ماتُبطن إلى الشفافية؟ العلاج الأول للفساد تربويٌّ.

٣ ـ حسن نافعة

يعني مفهوم الشفافية الوضوح الكاشف لأي انحرافٍ أو خروجٍ على القانون، أو أي محاولةٍ للخداع والتضليل. وبهذا المعنى يجب النظر إلى مفهوم الشفافية على انه أوسع من كونه مجرد آليةٍ لكشف الفساد بل هو آليةٌ لقياس درجة صلاح الحكم والمجتمع أيضاً. ولذلك فهو مفهومٌ أهم وأوسع من مفهوم الديمقراطية، لأن المجتمعات الديمقراطية قد لا تكون مجتمعاتٍ شفّافةً بالضرورة، ولاسيما في المجال الأمني. فضلاً عن أنّ بعض الدول الكبرى يستخدم الشفافية كوسيلةٍ من وسائل الضغط لتحقيق أهدافٍ وسياساتٍ غير نبيلةٍ. أما المساءلة بأنواعها المختلفة المترابطة والمتكاملة فهي الطريق إلى فرض الشفافية. وهذا البعد غائب تماماً في كل الوطن العربي.

٤ ـ نسيم الخوري

هناك تجربةٌ لبنانيةٌ في الشفافية ومكافحة الفساد قادها اللواء فؤاد شهاب، وكان يسمي الفساد والطائفية بالاستعمار الداخلي. ويذكّرني نموذجه بنماذج شخصياتٍ عملاقةٍ مثل الاسكندر المقدوني ونابليون بونابرت وديغول. وأعرض ذلك كي أصل إلى إمكانية تطعيم الفكر الاجتماعي والسياسي بالفكر العسكري في الانضباط.

٥ ـ داود خير الله

يعكس اعتبار السياسة صنواً للفساد سوء فهم لدور السياسة، وللموقف الذي يجب أن نتخذه من الفساد، والذي هو موقفٌ مقّاوِمٌ بالضرورة. وتدفع الولايات المتحدة الأمريكية ثمن سوء استخدامها للشفافية وعدم احترامها لها. الشفافية والمساءلة أساسيتان في الحرب على الفساد الذي لاينمو إلا في الظلام.

٦ ـ عزمي الشعيبي

تكاد مُخرَجات الفساد أن تكون مشترَكةً في معظم المجتمعات. وكناشطٍ في مجال مواجهة الفساد في فلسطين، فإنّ أبرز مشكلةٍ نواجهها في حشد الطاقات هي انكفاء المواطنين عن المشاركة بسبب الإحباط والخوف وعدم شعورهم بمُلكيّة المشروع الوطني. يجب تعزيز الجانب المؤسّسي بنشر قِيم النزاهة المضادة للفساد. أما بخصوص تطبيق الشفافية في المجال الأمني فإنه من الممكن تطبيق إجراءات الرقابة البرلمانية عليه من قِبل لجان الموازنة والتدقيق المالي. ومن مصلحة الناشطين تبسيط مفاهيم الشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد في نماذج ملموسةٍ ترتبط بعلاقتهم مع أجهزة الخدمات الأساسية.

٧ ـ حنان يوسف

أتحفظ على وضع «بارومتر الفساد» في إطار الجامعة العربية لأنها نفسها بحاجةٍ إلى إصلاحٍ وشفافيةٍ. وأرى أن العلاج الحقيقي لأزمة الشفافية هو في توافر المعلومات الكاملة وحرية الوصول إليها، لأن هناك سيطرةً حكوميةً عليها. وأعني هنا الشفافية الإيجابية لاالشفافية السلبية، حيث يستخدم الغرب كثيراً من المعطيات المؤلمة لصالح أجندته الخاصة.

٨ ـ خالد زيادة

هناك معايير مزدوجة لا تمت بصلةٍ إلى موضوع الشفافية، فسلوك الفرنسيين حين يذهبون إلى مستعمَراتهم السابقة في أفريقيا هو غير سلوكهم في فرنسا. وينطبق ذلك على أمريكا. إن المقارنة ما بين أوضاعنا والأوضاع في أوروبا وأمريكا لاتجلو

مسألة الشفافية، إذ أن تطبيقها يتم بدرجاتٍ متفاوتةٍ بين بلدٍ وآخر، إن مسألة الشفافية تتعلق بمؤسسات رقابةٍ وقضاءٍ مستقل.

٩ ـ محمود المراغي

القضية هي حق الحصول على المعلومات، و لقد قنّنت بعض الدول هذا الحق مثل الولايات المتحدة، وصدر قانون الصحافة في مصر وإنْ تعثّر تنفيذه. وهذه القضية مؤسّسيةٌ وقانونيةٌ في آنٍ واحدٍ، وهي في الوقت نفسه قضية الديمقراطية، فليست الشفافية مجرد وسيلةٍ لكشف الفساد بل آلية ملازمة لمنهج العمل الديمقراطي.

١٠ ـ شهيدة الباز

وضع الباحث تعريفاً ضيقاً للفساد باعتباره ظاهرةً ترتبط بالوظيفة العامة، وتجاهل أن الفساد أصبح ظاهرة بِنيويةً ترتبط بالعلاقة بين العوامل الداخلية والخارجية، من أهمها العولمة التي تمثلت في سياسات الإصلاح الهيكلي. وقد أدى هذا الاستعمال الضيق لظاهرة الفساد إلى أن النتائج التي توصل إليها الباحث كانت مخالفةً لكل النتائج التي أبرزتها الدراسات السابقة. وقد أثّر ذلك من ناحية أخرى في صياغة أساليب مواجهة الفساد، فقدّمت الورقة إجراءاتٍ إداريةً وتقنيةً ليست جديدةً، وكثيراً ما تتحدث عنها الحكومات وتعلن تبنيها لها، ومع ذلك لم تسفر عن معالجة الفساد. كما حدّدت الورقة المؤسسات التي يمكن أن تكون فاعلةً في القضاء على الفساد وهي المؤسسات الدولية التي ربما قد ساعدت، ولو بدون قصد، على انتشار الفساد في صوره الجديدة.

١١ ـ بشارة مرهج

لتأمين أكبر قدرٍ من الشفافية لا بد من تطوير وتعزيز المكوّنات الآتية:

أولاً: بنيةٌ تشريعيةٌ حديثةٌ تتجلى في قوانين وأنظمةٍ ومراسيم جليةٍ، بسيطةٍ، عصيةٍ على الغموض بعيدةٍ عن الالتباس لا تقبل التفسير أو الاجتهاد إلا في حدودٍ ضيقةٍ جداً.

ثانياً: بيئةٌ سياسيةٌ ملائمةٌ، وإرادةٌ جديةٌ للإصلاح مستعدةٌ في الوقت نفسه لخوض معارك ضاريةٍ في وجه البيروقراطية الجامدة والاحتكارات الضالعة والسياسات الضيقة.

ثالثاً: هيئاتٌ رقابيةٌ مستقلةٌ قادرةٌ وراغبةٌ في ممارسة سلطاتها والتصدي لبؤر الفساد ومواقع النفوذ ومصممةٌ على إخضاع كل من يقع ضمن نطاق عملها إلى المساءلة والمحاسبة على أساس القوانين المعمول بها.

رابعاً: خدمةٌ عامةٌ فاعلةٌ أكثر إنتاجاً وأفضل أداءً وإدارةً عصريةً تشجع الخبرات، وتسعى إلى توسيع قاعدة التدريب، وتسهر على استيعاب التقنيات الحديثة ونظم العمل المتطورة.

وإذا كانت الأنظمة الشمولية تستطيع إخفاء حالات الفساد أو منع البحث فيها علانية بانتظار سقوط الهيكل، كما حدث بالنسبة للدول الشيوعية، فإن الأنظمة الديمقراطية قد لا تقل فيها حالات الفساد حجماً وخطورة إلا أنها بفعالية مجتمعاتها ومرونة مؤسساتها وتوازن سلطاتها أقدر على التعامل مع الفساد واحتوائه. وفي هذا السياق يصبح العمل على تعزيز دولة القانون والديمقراطية أمراً بالغ الأهمية لمحاربة الفساد أو قطع الطريق عليه.

١٢ ـ عماد الشيخ داود (يرد)

سأوجز بعض الملاحظات على المداخلات القيمة على الورقة بما يلي:

١ ـ في ما يخص التعقيب القيّم للأستاذ جميل مطر أود أن أوضح بأن ما أشار إليه من الخلط بين (الأنواع) و(الأسباب) ضمن معالجة الورقة لمعنى الفساد، لم تكن رؤيته غائبةً عن الدراسة، ولكن ما ابتغت توضيحه هو كيفية الوصول إلى إحاطةٍ كاملةٍ قدر الإمكان بمعنى الفساد، من هنا لجأت إلى الاستعانة بالعديد من التقسيمات لتوضيح المعنى، وليس لتسليط الضوء على (الأنواع) و(الأسباب) التي كانت مقتبَسةً من أفكار جملةٍ من الدارسين، اعتمدوها للإحاطة بمعنى الفساد المتشعب الصور، والأخطبوطي الشكل.

٢ ـ جاء في تعقيب الأستاذ جميل مطر الذي أفادني كثيراً أيضاً أن البحث تلخيصٌ لكتابٍ سبق للباحث إعداده حول (الفساد والإصلاح)، مما يدعوني إلى أن أوضح بأن ما ورد ضمن (الشفافية) من الورقة، وهو صلب موضوعها، من تفسيراتٍ وأفكارٍ لم يتضمنه الكتاب بشكلها الذي ظهرت عليه في الورقة، من حيث تعدد الرؤى في تفسير المفهوم، اللهم إلا في اقتباس بعض التعريفات لمفردة الشفافية، والتي لا تعود إلى تفسير الباحث أصلاً، وإنما تتبع الباحث تفسيرات أساتذةٍ لهم باعٌ طويلٌ في دراسات الفساد والإصلاح منهم صلاح زرنوقة وفيتو تانزي، وكوبيتس وكريغ و طيب تيزيني، يضاف إلى ذلك عدم احتواء الكتاب المذكور على التفسير الواسع لقضية (التنافسية) المشار إليها في الورقة، وعدم وجود أي إشارةٍ ضمن الكتاب المذكور إلى ما اجتهد الباحث فيه (وبطلبٍ من المركز) بصدد إنشاء (بارومتر الفساد). مما يفصح بشكلٍ واضحٍ عن الفرق ما بين الورقة والكتاب ولاسيما إذا ما عدنا إلى المصادر العلمية المعتمدةً في إعداد الورقة التي لم يستخدمها

الباحث مطلقاً في كتاباته من قبل.

٣ ـ بالنسبة إلى سؤال أمحمد مالكي حول مدى إمكانية تحقيق الشفافية في إطار الثقافة السياسية السائدة في الوطن العربي، فإنني أتفق معه في أنه من الصعب بمكانٍ تحقيق الشفافية في ظل الظروف الحالية، وطبيعة الثقافة السياسية السائدة في المجتمع العربي، إلا أن علينا أن نجعل من عامل الضعف هذا في مكافحة الفساد حافز انطلاقٍ إلى مسيرةٍ تهدف إلى تأهيل العقول، وتصحيح نسق الثقافة السائد عبر استخدام المعِينات المتاحة، وفي رأسها المواقع الالكترونية ووسائل الإعلام التي باتت تصل إلى كلّ مواطنٍ في أرجاء الوطن كله، كخطوةٍ أولى، ومساهمةٍ أوليةٍ في إقامة مؤسّساتٍ أكثر نزاهةً مما عليه الوضع الآن.

تلك الفكرة تأخذني إلى مناقشة ما عرضه نسيم الخوري حول مدى إمكانية المزاوجة بين الدراسات الاجتماعية وأسلوب التنظيم القائم في المؤسسة العسكرية من أجل تفعيل المساءلة ومكافحة الفساد كسؤال مطروح للمناقشة. وأرى فيه فكرةً من الممكن تحقيقها، إذا ما اعتمدنا الأسلوب السليم في تحقيق الشفافية وتفعيل المساءلة من زاوية الدراسات الاجتماعية القائلة بأسلوب إعادة التأهيل، وتنبيه الفاسد برسائل غير مباشرةٍ على أمل انصياعه وعودته إلى المسار الصحيح ذاتياً تخوفاً من انكشاف أمره وإحالته إلى المحاسبة القانونية.

وبعبارةٍ أخرى معالجة الفاسد نفسياً واجتماعياً قبل استخدام أسلوب الردع البوليسي المباشر، واجتثاثه من المؤسسة التي يعمل لديها. ذلك أن الأسلوب القائم على العقوبة قد يفضي إلى تنبه من يحل مكان الفاسد الذي عوقب إلى أخطاء سلفه، ومحاولته تجنبها قدر الإمكان، مما يسمح له بالاستمرار فترةً أطول قبل كشفه، ويمهّد لديمومة الفساد في المؤسسات التي استشرى فيها من قبل.

إذاً ومن خلال ما تقدم نجد أنه من الممكن للإصلاح الاجتماعي أن يثمر عن نتائج أكثر جديةً في مكافحة الفساد إذا ما كان أسلوبه منظماً أو يستمد تنظيمه من نموذج التنظيم في المؤسسة العسكرية، كما يرغب خوري. أخيراً أتفق مع الزميلة حنان يوسف في أن مسؤولية إنشاء (بارومترٍ للفساد) يقع على عاتق الأساتذة والزملاء الدارسين للظاهرة، فضلاً عن مؤسسات المجتمع المدني لما لها من قدرةٍ على رصد الفساد ومكافحته.

الفصل الرابع

الفســاد والإصــلاح في الخبــرة التاريخيــة العربيــة

خالد زيادة(*)

تمهيـد

لا بدّ لي في البداية من إبداء خمس ملاحظاتٍ، **الملاحظة الأولى** تتعلق ببعض التحفظ حول قراءة التاريخ العربي الإسلامي وفق متطلباتٍ راهنةٍ. إنّ الاستفادة من دروس التاريخ لطالما تحوّلت إلى تطويع التاريخ لآراءٍ ومواقف واتجاهاتٍ، ووجد كلّ باحثٍ ضالّته فيها دون ترددٍ. ولدينا من القراءات ما يكفي للتدليل على ما نريد الإشارة إليه.

والملاحظة الثانية التي أوردها تتعلق بالمشكلة التي تثيرها دراسة موضوعاتٍ محدّدةٍ مثل: «الفساد» و«الإصلاح». ولا يخفى أن مضامين المصطلحات تختلف باختلاف الأزمنة. ويكفي أن أشير إلى الطرق المتباينة التي استخدِم بها مصطلح «الإصلاح» في الفكر العربي الحديث منذ نهاية القرن التاسع عشر وحتى يومنا هذا.

والملاحظة الثالثة تتعلق بالفترات التي يختارها الباحث للدراسة، فقد يختار تجربةً تاريخيةً محدودةً في الزمان والمكان، أو أنه يتنقل بين تجارب تاريخيةٍ مختلفةٍ، وفي الحالتين فإنه قادرٌ على اختيار ما يناسبه من أمثلةٍ لتأكيد فكرته.

والملاحظة الرابعة تتعلق بالمصادر المتوفرة للباحث، أو تلك التي يختارها دون غيرها، والطريقة التي يقرأ فيها مصادره.

والملاحظة الخامسة تتعلق بالمنهج الذي يتبعه الباحث، وأمام وفرة المناهج

(*) أستاذ في الجامعة اللبنانية ـ بيروت.

والطرائق، فلا شك أننا أمام إمكانياتٍ متعددةٍ لم تُستنفَد.

عدا عن ذلك أريد أن أثير مسألةً تتعلق بالنظرة الإيجابية إلى تاريخنا، باعتباره معيناً لا ينضَب بالخبرات التي يمكن أن نستفيد منها في حاضرنا. ألا نحتاج بالمقابل إلى نظرةٍ نقدية تكشف عن الماضي الذي يثقل على حاضرنا؟ ويبقى السؤال هل البحث في «الفساد» و«الإصلاح» بحثٌ في التجارب التاريخية؟ أم بحثٌ في النظرية السياسية الإسلامية؟ لا شكّ أننا إزاء تمرينٍ في المصادر النظرية التي لا بدّ من قراءتها على ضوء تجارب تاريخيةٍ محدّدةٍ.

في المصادر

يقود البحث في موضوعيْ «الفساد» و «الإصلاح» إلى المدوّنات الفقهية المبكرة نسبياً، والتي تعود إلى القرن الثالث الهجري/ التاسع الميلادي. مثل: كتاب **الأموال** لأبي عبيد القاسم بن سلام. وكتاب **الخِراج** لأبي يوسف. وكتاب **السِير** للإمام الشيباني. هذه الأمهات صنّفها فقهاءٌ كبارٌ كانوا مشغولين بتنظيم شؤون الدولة في ازدهارها واتساعها.

لكن بناء آلة الدولة وأجهزتها لم يكن شأناً فقهياً فقط. من هنا استدعاء الأدبيات المتعلقة بالـمُلك المستمدّة من التراث الفارسي على الأغلب. ونجد ذلك في الأعمال المبكرة لابن المقفع وسلسلة الكتّاب من أمثال الجهشياري. ولا شك في أن النظرية السياسية الإسلامية لقاءٌ بين تراثيْن: الفقهي من جهةٍ، وتراث سياسة المُلك من جهةٍ أخرى. وكان ينبغي انتظار القرن الخامس الهجري حتى نحصل على كتاب الماوردي الشهير الذي يحمل عنواناً معبّراً عن هذا الازدواج: **الأحكام السلطانية والولايات الدينية**. وإذا كان أبو حامد الغزالي (ت ٥٠٥ هـ/ ١١١١م) قد كتب: **إحياء علوم الدين** ملخّصاً فيه التراث الفقهي، فقد كتب **التاج في أخلاق الملوك**. استناداً إلى مصادر سابقةٍ للإسلام، وتنتمي إلى التراث الفارسي الذي عُرف في العربية باسم «مرايا الأمراء» أو «نصائح الملوك». ولدينا مصنفٌ طريفٌ لأبي الوليد الطرطوشي (ت ٥٢٠ هـ/ ١١٢٦ م) يحمل عنوان **سراج الملوك**، هو مثالٌ للتلفيق بين الآداب السلطانية والقصص العربية والقواعد الفقهية.

وتكمن الإشكالية العميقة للنظرية السياسية الإسلامية بين إعطاء السلطان السلطة المطلقة، وبين تقييدها بحدود الشرع. وكان ابن جماعة (ت ٧٣٣ هـ/ ١٣٣٢م) في **تحرير الأحكام في تدبير أهل الإسلام**. قد أقرّ البيعة القهرية: «إذا خلا الوقت عن إمامٍ فتصدى لها من هو أهلها، وقهر الناس بشوكته وجنوده بغير بيعةٍ أو استخلافٍ، انعقدت بيعته، ولزمت طاعته، لينتظم شمل المسلمين وتجتمع كلمتهم.

ولا يقْدح في ذلك كونه جاهلاً أو فاسقاً في الأصح»[1]. وإذ يعتبر ابن جماعة أن اجتماع كلمة المسلمين ووحدتهم تتقدم على كلّ اعتبارٍ حتى في ظلّ إمامٍ فاسقٍ. فإنه نأى بالأوضاع الشرعية عن ذلك، إذ يقول: الشريعة هي المحجّة التي جاء بها رسول الله، وسنّها، وأوجب اتباعها وصونها، وهي إلى الله أقصر سبيلٍ، لأن مبناها على الوحي والتنزيل، والخير كله في اتباعها، والشرّ كله في ضياعها. ويضيف: وقد جعل الله لها حماةً يقيمون منارها، وحملةً يحفظون شعارها. فحُماتها الملوك والأمراء. وحفّاظها الأئمة والعلماء.

ويرى أن الأوضاع الشرعية خمسة أنواع:

١ ـ القضاء

٢ ـ الفتاوى

٣ ـ الحِسبة

٤ ـ الأوقاف العامة والخاصة

٥ ـ الأيتام والسفهاء والمجانين ومصالحهم وأموالهم وكفلاؤهم[2].

يفضي هذا التخصيص للأوضاع الشرعية، أي تعيين المجالات التي تخصّ الشريعة، إلى وجود فصليْن للسلطة: السلطة السلطانية المطلقة، وسلطة الشرع. ونجد التعبير عن هذا الانفصال بين السياسة والشرع بشكلٍ صريح لدى المقريزي (ت٨٤٥ هـ/ ١٤٤١ م) الذي رأى: أن المماليك فوّضوا لقاضي القضاة كل ما يتعلق بالأمور الدينية من الصلاة والصوم والزكاة، واحتاجوا في ذات أنفسهم إلى الرجوع إلى عادة جنكزخان والاقتداء بحكم الياسة، أي السياسة[3]. ومعنى ذلك الفصل بين أحكام السياسة وأحكام الشرع. وهذا الفصل صار أكثر وضوحاً زمن العثمانيين.

إن تطور النظرية السياسية في التاريخ الإسلامي قد مرّ بمراحل تاريخيةٍ متعاقبةٍ. في القرن الثاني الهجري/ الثامن الميلادي، وفي فترة الانتقال من الدولة الأموية إلى الدولة العباسية، كانت أعمال ابن المقفع وعبد الحميد الكاتب تمثّل نقل تراث السلطة والمُلك في الدولة الفارسية إلى الإسلام. بينما مثلت أعمال ابن سلام والشيباني وأبي

(١) أبو عبد الله محمد بن أبي بكر بن جماعة، **تحرير الأحكام في تدبير أهل الإسلام** (الدوحة: دار الثقافة، ١٩٨٨)، ص ٥٥.

(٢) المصدر نفسه، ص ٨٧ ـ ٩٣.

(٣) تقي الدين أبي العباس أحمد بن علي المقريزي، **كتاب المواعظ والاعتبار بذكر الخطط والآثار**، طبعة مصورة (بيروت: دار صادر، [د.ت.])، ج ٢، ص ٢٢٠.

يوسف، جهود الفقهاء لتنظيم شؤون الدولة. أما أعمال الماوردي وابن جماعة والطرطوشي فهي جهودٌ لدمج التراثيْن في صياغةٍ موحّدةٍ لم تستطع أن تنفي التناقض بين المصدريْن المعتمديْن. وإذ عكست هذه الأعمال التجارب التاريخية، فإن الأعمال التي تنتمي إلى التجربتين المملوكية والعثمانية تبيّن التوازي بين السياسة والشريعة.

الحِسبة: الرقابة الفقهية

يقول الإمام الغزالي: «إن الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر القطب الأعظم في الدين»[٤]. ويحدد الشيزري قائلاً: «لما كانت الحِسبة أمراً بمعروفٍ ونهياً عن منكرٍ، وإصلاحاً بين الناس، وجب أن يكون المحتسب فقهياً، عارفاً بأحكام الشريعة، ليعلم ما يأمر به وينهي عنه»[٥]. ونظراً إلى أهمية الحِسبة، فإن العديد من الفقهاء ألّفوا فيها كتباً مستقلة، كل منها أشبه بدليلٍ لتوجيه المحتسب إلى عمله. وقد لفتت هذه المؤلفات عدداً من الباحثين الغربيين الذين قارنوا بينها وبين الرقابة على الأسواق في المدن في العصر البيزنطي. ومهما يكن من أمرٍ، فإن الحِسبة قد اتخذت طابعها الديني، إذ اعتُبِرَت الترجمة العملية لمبدأ الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر. ولا بد من تمييز وظيفة المحتسب عن وظيفة صاحب الشرطة الذي يفتّش على المجرمين والسارقين، أما المحتسب فكان عليه أن يراقب الأسواق ويمنع الغشّ والفساد.

إذا ما رجعنا إلى إحدى المؤلّفات المبكّرة التي تفصّل مهمات المحتسب نجد ما يلي: « ينبغي للوالي الذي يتحرّى العدل أن ينظر في أسواق رعيته، ويأمر أوثق من يعرف ببلده أن يتعاهد السوق، ويعيـّر على أهله صنجاتهم وموازينهم ومكاييلهم كلها. فمن وجده قد غيّر من ذلك شيئاً عاقبه على قدر ما يرى من بدعته وافتياته على الوالي، ثم أخرجه من السوق حتى يظهر من التوبة والإنابة إلى الخير، فإذا فعل هذا رجوت له أن يخلص من الإثم وتصلح أمور رعيته إن شاء الله»[٦].

وعلى الرغم من أن أغلب كتب الحِسبة تَنسبُ المحتسِب إلى القاضي، والقضاء عامةً، فإن تعيين المحتسِب كان بيد السلاطين والولاة. وقد أعطيت للمحتسِب مهماتٌ واسعةٌ جداً: النظر في الأسواق والطرقات بما يضمن حسن سير العمل ومنع التعديات، ومنع الاحتكار: «وإذا رأى المحتسب أحداً قد احتكر الطعام من

(٤) أبو حامد محمد بن محمد الغزالي، **إحياء علوم الدين**، طبعة مصورة (بيروت: دار المعرفة للطباعة والنشر، [د. ت.])، ج ٢، ص ٣٠٦.

(٥) أبو الفضائل عبد الرحمن بن نصر الشيزري، **نهاية الرتبة في طلب الحسبة** (بيروت: دار الثقافة، [د. ت.])، ص ٦.

(٦) يحيى بن عمر، **أحكام السوق** (تونس: الشركة التونسية للتوزيع، ١٩٧٥)، ص ٣١ ـ ٣٢.

سائر الأوقات، وهو أن يشتري ذلك في وقت الرخاء، ويتربص به، فيزداد ثمنه، ألزمه بيعه إجباراً، لأن الاحتكار حرام»[٧]. وتشمل الرقابة معرفة القناطير والأرطال والمثاقيل والدراهم، وتشمل سائر أرباب الحرف من الخبازين والفرانين وصنَّاع الزلابية، إلى الجزارين والقصابين والشوائين والطباخين. . . الخ إضافةً إلى الإشراف على المساجد ومراقبة مجالس القضاء وغير ذلك. وتوسعت كتب الحِسبة الأخرى، مثل كتاب **معالم القربة في أحكام الحسبة** لابن الأخوة (ت ٧٢٩/ ١٣٣٨ م) في صلاحيات المحتسب، فأناط به مراقبة إظهار الملاهي المحرّمة مثل الزهر والطنبور والألعاب، إضافة إلى مراقبة أهل الذمة والنساء والبيوع والإجارة والعقود الخ.

وتبدو هذه المهمات شديدة الاتساع فيمكن للمحتسب أن يراقب أو يمنع كل ما يراه مخالفاً للشرع، بما في ذلك مجالس القضاة والمعلمين والحمامات، وأن يؤنّب المخالفين دون الحدود. وكان للمحتسب أعوانٌ، لكن ليس ثمة ما يدل على أن الاحتساب قد تحوّل إلى مؤسسةٍ يناط بها منع الغش والفساد. فإذا رجعنا إلى الغزالي نجد أن المحتسب ليس شخصاً أو وظيفةً. إذ يجعل الشرط الأول للمحتسب «التكليف»، أي أن يكون مسلماً عاقلاً بالغاً. . . إلخ. ويقول الغزالي موضحاً: «حتى أن الصبي المراهق للبلوغ المميز وإن لم يكن مكلّفاً، فله إنكار المنكَر، وله أن يريق الخمر ويكسر الملاهي. وإذا فعل ذلك نال به ثواباً، ولم يكن لأحدٍ منعه من حيث إنه ليس بمكلّفٍ، فإن هذه قرْبة وهو من أهلها كالصلاة والإمامة وسائر القرْبات، وليس حكمه حكم الولايات حتى يُشترط فيه التكليف، ولذلك أثبتناه للعبد وآحاد الرعية. نعم في المنع بالعقل، وإبطال المنكَر نوع ولايةٍ وسلطنةٍ، ولكنها تُستفاد بمجرد الإيمان كقتل المشرك، وإبطال أسبابه، وسلب أسلحته. فإن للصبي أن يفعل ذلك حيث لا يستضر به، فالمنع من الفسق، كالمنع من الكفر»[٨]. ولقد حال الفهم الفقهي لمبدأ الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، الذي يجعل من كل مسلمٍ محتسباً، دون تحول الاحتساب إلى مؤسسةٍ تناط بها مراقبة الفساد ومنعه.

السياسة الشرعية

إن كتاب الماوردي (ت٤٥٠هـ/ ١٠٥٧م) **الأحكام السلطانية** يجعل من الحِسبة ركناً من أركان الولايات الدينية، ويضعها بين أحكام القضاء وأحكام المظالم. ويعرِّف قضاء المظالم بما يلي: «ونظر المظالم هو قوْد المتظالمين إلى التناصف بالرهبة، وزجْر

---

(٧) الشيزري، المصدر نفسه، ص ١٢.

(٨) الغزالي، **إحياء علوم الدين**، ج ٢، ص ٣٠٢.

المتنازعين عن التجاحد بالهيبة، فكان من شروط الناظر بينها أن يكون جليل القدر، نافذ الأمر. ويعدّد اشتمال النظر في المظالم في عشرة أقسام: **أولها** النظر في تعدي الولاة على الرعية، **وثانيها** جوْر العمال في ما يجبونه منَ أموال، **وثالثها** كتاب الدواوين لأنهم أمناء المسلمين على ثبوت أموالهم، **ورابعها** تظلم المسترزقة من نقص أرزاقهم، **وخامسها** رد المغصوب، وهي ضربان: أحدهما غصوبٌ سلطانيةٌ، والثاني ما تغلب عليها ذوو الأيدي القوية وتصرفوا فيه تصرف الملاك بالقهر والغلبة... إلخ»[٩].

والنظر في المظالم قعد إليه الخلفاء والسلاطين وقُلّد فيه الولاة، فرفْع الظلم عامةً كان غاية السياسة الشرعية بحسب ابن تيمية في الكتاب الذي يحمل عنواناً معبراً وهو: **السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية**، وسنده في ذلك حديث الرسول: «من ولي من أمر المسلمين شيئاً، فولى رجلاً وهو يجد من هو أصلح للمسلمين منه فقد خان الله ورسوله»[١٠]. وهدف ابن تيمية من اختيار الأصلح وتأدية الأمانات أمران، **الأول** صرف أموال المسلمين على خير وجه، ودليله إلى ذلك الآية: ﴿**فإن آمن بعضكم بعضاً فليؤدِ الذي اؤتمن أمانته وليتق الله ربه**﴾[١١]. والثاني هو إقامة العدالة: ﴿**وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل**﴾[١٢].

كان ابن تيمية مراقباً للمظالم والفساد الذي استشرى في الدولة المملوكية. وقد تيقن أن الفساد لا يأتي من الحكّام فقط بل من المحكومين أيضاً. يقول: «وكثيراً ما يقع الظلم من الولاة والرعية، هؤلاء يأخذون ما لا يحل، وهؤلاء يمنعون ما يجب»[١٣]، ويضيف: «ما أخذ ولاة الأموال وغيرهم من مال المسلمين بغير حق، فلوليّ الأمر العادل استخراجه منهم، كالهدايا التي يأخذونها بسبب العمل»[١٤]. يدرك ابن تيمية الحاجة إلى الدولة، مثل سائر الفقهاء من أجل إقامة العدالة، وهذه الدولة مشيّدةٌ على الشرع، يقول: «يجب أن يعرف أن ولاية أمر الناس من أعظم واجبات الدين، بل لا قيام للدين إلا بها. فإن بني آدم لا تتم مصلحتهم إلا بالاجتماع لحاجة بعضهم إلى

---

(٩) أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب الماوردي، **الأحكام السلطانية والولايات الدينية** (بيروت: دار الكتب العلمية، ١٩٧٨)، ص٧٧ وما بعدها.

(١٠) تقي الدين أحمد بن عبد الحليم بن تيمية، **السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية** (بيروت: دار الجيل، ١٩٨٨)، ص ٩.

(١١) **القرآن الكريم**، «سورة البقرة،» الآية ٢٨٣.

(١٢) المصدر نفسه، «سورة النساء،» الآية ٥٨.

(١٣) ابن تيمية، **السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية**، ص ٣٨.

(١٤) المصدر نفسه، ص ٣٩.

بعض، ولا بدّ لهم عند الاجتماع من رأس»[١٥].

لكن كيف نضمن ألا يقع الرأس في الفساد؟ بالنسبة إلى ابن تيمية فإنّ السلطة الصالحة تقوم على المعرفة الشرعيّة: «معرفة الولاية ومعرفة طريق المقصود، فإذا عرفت المقاصد والوسائل تمّ الأمر»[١٦] ويجعل الورع أساس استلام الولايات: «يقدّم في ولاية القضاء، الأعلم والأورَع والأكفأ»[١٧]. ولا يخفى مما تقدّم أن ابن تيمية قد أدرك حقيقة انتشار الفساد بين الحكّام والمحكومين، وكان يرى أن الدولة أو الأمير ضرورةٌ لانتظام شؤون الاجتماع، لكنه لم يجد غير المعرفة والورَع سبيليْن إلى انتظام الأمور، وهكذا فإن الصلاح يقوم على المواصفات الذاتية لطالب الولاية، أي أن الوازع الذاتي معيار الإصلاح.

الحكام والفقهاء

كما ذكرنا من قبل، فإن ابن جماعة المعاصر لابن تيمية قد ميّز بين حُماة الشريعة وهم الملوك والأمراء، وحفَّاظُها وهم الأئمة والعلماء، وكان المقريزي قد أدرك الفرق بين حكْم الشريعة وبين حكْم السياسة الذي يخضع إلى قوانينه الخاصة. ولقد تأكّد هذا الانفصال بين الحكام وعلماء الدين إبان الدولة المملوكية، فشكّل أمراء المماليك طبقةً مغلقةً تمسك بالسلطة، وتفرض الأمن، وتجبي الضرائب. أما العلماء فقد أمسكوا بزمام القضاء: «وقضاة القضاء أعظم الأركان وقعاً وأعمها نفعاً، وعليهم مدار مصالح الأمة عقلاً وشرعاً. والقصد بهم نصب ميزان المعدلة في الأحكام، وفصل القضاء بين الأنام عند الخصام. وبسط بساط التناصف بين الخاص والعام في النقض والإبرام..»[١٨].

لم يمنع هذا الانفصال في الوظائف، من التداخل بل والتعاون ما بين المماليك من جهةٍ، و بين العلماء من جهةٍ أخرى، ويوضح لابيدوس (Ira Marvin Lapidus) هذه العلاقة على النحو التالي: «كان العلماء مثل المماليك وجهاء قياديين في المجتمع المدني ومساعدين للنظام ومع ذلك.. بحيث تُوضّح علاقتهم مع النظام تداخل الدولة والمجتمع في السياسة والتنظيم الاجتماعي، بالإضافة إلى الحياة الاقتصادية... كان العلماء نخبة الجماهير المدينة، والمفسّرين للتشريع السماوي

(١٥) المصدر نفسه، ص ٣٨.

(١٦) المصدر نفسه، ص ٢١.

(١٧) المصدر نفسه، ص ١٩.

(١٨) غرس الدين خليل بن شاهين الظاهري، **كتاب زبدة كشف الممالك وبيان الطرق والمسالك**، اعتنى بتصحيحه بولس راويس (باريس: مطبعة الجمهورية، ١٨٩٤)، ص٩٠.

بدون منازع، ومدراء ومدبّرين لمسائل الجماهير العائلية التجارية والتعليمية والقانونية. . . »[19].

ويشرح لابيدوس أشكال التعاون بين العلماء والمماليك، فقد اعتمد العلماء على ثروات المماليك لإنشاء المعاهد الضخمة للإحسان والتعليم والعبادة، ومساندة عددٍ كبيرٍ من الأساتذة وعلماء الدين. . . . واعتمد العلماء على نظام عسكري لتحقيق الانضباط في المدن، وقمع الهرطقة ومقاومة العنف. . ولم يقدّم العلماء دعماً سياسياً نفسياً للنظام فحسب، بل ساندوا ثروات المماليك حيث قامت بينهما علاقاتٌ جيدةٌ. . . واحتاج نظام المماليك إلى المال والطاعة، وهنا ظهرت أهمية العلماء أيضاً، وغالباً ما تطلبت ضغوط النزاعات المتكررة وجود ضرائب إضافيةٍ، وتعاون العلماء في الموافقة على متطلبات الضريبة[20].

ومن المعلوم أن النظام المملوكي قد غرق في الفساد بسبب النظام الضريبي الذي جعل المماليك يراكمون ثرواتٍ كبيرةً، وبسبب مشاركتهم للتجار ومساهمتهم في الاحتكار لتحقيق الأرباح، فضلاً عن استغلال الوظائف لتحقيق مكاسب شخصية. ولقد سعى بعض العلماء إلى التنبه إلى هذه المفاسد، واقترح برامج للإصلاح. ولدينا في هذا المجال أكثر من مثالٍ.

كان تاج الدين السبكي (ت ٧٧١هـ/ ١٣٦٩ م) قاضياً، عُزل عن منصبه مراتٍ متعدّدةً. وكان صاحب تصانيفٍ معروفاً بقوة حجّته. وكتابه **معيد النعم ومبيد النقم** محاولةٌ في أنصبة الوظائف وواجباتها. ولا يخلو الكتاب من نفحةٍ أخلاقيةٍ، وإنْ كان يستند إلى الوعظ في حضّ الناس على التزام آداب الشريعة. ويقسم كتابه بحسب المراتب من السلطان فما دونه من الوزراء والكتاب والقضاة وسائر أرباب الأمور، يقول: «والعدل بينهم في القضية، والحلم فيهم بالسوية، ومجانبة الهوى والميل، وعدم سماع بعضهم في بعض، إلا أن يأتي بحجةٍ مبينةٍ. . . وأن تعرف أنك أنت والرعية سواء لم تتميز عنهم بنفسك، بل بفضل الله تعالى الذي لو شاء لأعطاهم ومنعك. فإذا كان قد أعطاك الولاية عليهم ومنعهم فما ينبغي أن تتمرد وتستعين بنعمته على معصيته وأذاهم»[21].

---

(١٩) ايرا مارفين لابيدوس، **مدن الشام في العصر المملوكي**، نقله إلى العربية وقدم له سهيل زكار (دمشق: دار حسان، ١٩٨٥)، ص ٢٠٥.

(٢٠) المصدر نفسه، ص ٢٠٥ ـ ٢١١.

(٢١) تاج الدين عبد الوهاب السبكي، **معيد النعم ومبيد النقم: الاصلاح السياسي والإداري في الدولة العربية الاسلامية**، سلسلة من التراث العربي (بيروت: دار الحداثة، ١٩٨٣)، ص ١٣.

ويحدّد لكل منصب واجباته، فعلى السلطان تجنيد الجنود والنظر في الإقطاعات، والفكرة في العلماء، والنظر في بيت المال، وقد قدّر الشارع المصارف فيه، وجعل لكل مالٍ أقواماً وقدراً. فإن تعدّى هذا كله، وصرفه في شهواته ولذاته. . . فلا يلوم إلا نفسه[٢٢]. وعلى نواب السلطة ما على السلطان، وعلى الوزير كفّ أذاه عن أموال الرعية[٢٣]، وعلى ناظر الجيش النظر في حالهم، وتجريد من يرى فيه المصلحة والكفاية والقدرة، وحرامٌ عليه أن يجهّز عاجز الفقراء وغيره، أو أن يغري به الملك. بل عليه الدفع عنه بما يمكنه. فإنه ناظرٌ عليه كناظر اليتيم، وعليه توزيع التجريدات على حسب مصلحة المسلمين. . . ومن قبائح ديوان الجيش إلزامهم الفلاحين في الإقطاعات بالفلاحة، والفلاح حرٌ لا يد لآدمي عليه وهو أمير نفسه. وقد جرت عادة الشام بأن من نزع من دون ثلاث سنين يُلزم ويعاد إلى القرية قهراً، ويُلزم بشدّ الفلاحة، والحال في غير الشام أشدّ منه فيها. وكل ذلك لا يحل اعتماده، والبلاد لا تعمر بدون ذلك، بل إنما تخرب بذلك[٢٤].

ويستخدم السبكي لهجةً شديدةً في نقده تجاوزات أصحاب المناصب والوظائف بما في ذلك القضاة والمدرسين والعلماء: «والكلام في العلماء وما ينبغي لهم يطول، ولكنا ننبّه على مهمات، فمن هؤلاء من يطلب العلم في الدنيا والتردد إلى أبواب السلاطين والأمراء كما ذكرناه، وحسب المناصب والجاه، فيؤدي ذلك إلى أن قلبه يُظلم بهذه الأكدار، ويزول صفاؤه بهذه الأمور التي تُظلم القلوب، وتُبعد عن كلام الغيوب، وإلى أنه يشتغل بهم وبها عن الازدياد في العلم. فكم رأينا فقيهاً تردّد إلى أبواب الملوك فذهب فقهه، ونسي ما كان يعلمه، وإلى فساد عقيدة الأمراء في العلماء فإنهم يستحقرون المتردد إليهم»[٢٥].

الأمثلة المسهبة التي أوردناها، تبيّن أن الفساد تطرق إلى السلطة الحاكمة كما إلى دواوين الجيش وإلى القضاء وسائر العلماء، فضلاً عن فساد أرباب الصنائع والحرف. ويشبه ترتيب كتاب السبكي، كتب الحِسبة فهو يعدّد أصحاب المناصب والوظائف والحرف، ويفرد لكلٍ منهم باباً ينبهه فيه على تجاوزاته، وما ينبغي عليه التزامه، لكن السبكي لم يكن يملكُ غير الوعظ والتذكير.

ولدينا مثالٌ آخر من دعاة الإصلاح هو محمد بن خليل الأسدي (ت ٨٥٥ هـ/

(٢٢) المصدر نفسه، ص ١٦ ـ ١٧.
(٢٣) المصدر نفسه، ص ٢٧.
(٢٤) المصدر نفسه، ص ٣٣ ـ ٣٤.
(٢٥) المصدر نفسه، ص ٦٨.

١٤٥٠م) صاحب كتاب: **التيسير والاعتبار والتحرير والاختبار فيما يجب من حسن التدبير والتصرف والاختيار**، نجد فيه تشخيصاً عميقاً للفساد المستشري في مصر وبلاد الشام في عهد الدولة المملوكية. ويعدّد الحوادث (الظواهر) وأولها: إهمال ما يُؤخذ من المال على وجهه، وخلط المال الحلال بالمال الحرام. تضييع الكثير من بلاد المسلمين وأراضيهم، (أي تضييع حقوق الملكية وحقوق الأوقاف)، وقوع الإهمال في العوائد المتعلّقة بالتجار والمسافرين والمترددين من سائر الأطراف والممالك، وما تجدد عليهم من العوائد التي لم تكن كذلك (أي زيادة الضرائب وخصوصاً على التجار الأجانب)؛ وقوع الإهمال في تفقد الأراضي والبلاد وما يتعلّق بها من صلاحٍ وفسادٍ، وانتشار الشرور في البلاد الشامية بين القيس واليمن ووقوع الحروب والقتالَ بينهم[٢٦].

ويحدّد أسباب الخلل في مصر بأربعة أسباب: إهمال العمارة التي هي استنباط الأراضي وحفر الخِلجان والترع، إهمال العمارة أدى إلى خللٍ في حياة العربان الذين كانوا أهل زرعٍ وفلاحةٍ، تسلط الكشاف والولاة وأصحاب الجباية والخراج بالظلم والجور على الفَلاحين، تولية العمال بالمال، وتناول البدَل على ولاية الأعمال، وانتماء كل ظالمٍ إلى ركنٍ من الأركان، أو إلى عينٍ من الأعيان[٢٧].

وتحت عنوان: ما يتعلق «بالغلاء والجلاء والحروب والفتن»[٢٨]. يعالج الأسدي بإسهابٍ موضوعينْ رئيسينْ: **الأول**، الاختلال في الموازين التي يُرجعها إلى قلّة رقابة المحتسب، وإلى إطلاق التعامل بالفضة المضروبة بالضروب المختلفة في المقادير والقطع والأوزان. ويُظهر الأسدي خبرةً عميقةً بأوضاع النقود في عصره .**والثاني** هو الاحتكار، ويبدو أن هذا الموضوع يفتح الحديث عن كلّ أشكال الفساد من حماياتٍ وتحجيرٍ على البضائع والتقصير في العمارة، إلى الحمايات المحدَثة على الضياع والبلاد والقرى، التي أحدِثت من أجل الكشّاف والولاة. ولا يتوانى عن اتهام المماليك بهذه المفاسد والمظالم إذ يقول: «والأصل في حدوث هذه المظالم منهم وفيهم، لأن الكشّاف والولاة من جملة أعوان السلطة، والحماة من جملة الأمراء والوزراء والأعوان. فإذا وُضعت الحماية من هؤلاء على بعض الجهات بمالٍ يأخذونه بنوعٍ من أنواع الشبهات، فلا بدّ بأن يحصل الظلم. . .»[٢٩].

---

(٢٦) محمد بن محمد بن خليل الأسدي، **التيسير والاعتبار والتحرير والاختبار فيما يجب من حسن التدبير والتصرف والاختيار**، تحقيق عبد القادر أحمد طليمات (القاهرة: دار الفكر العربي، [١٩٦٨])، ص ٧٨ وما بعدها.

(٢٧) المصدر نفسه، ص ٩٢ وما بعدها.

(٢٨) المصدر نفسه، ص ١١١ وما بعدها.

(٢٩) المصدر نفسه، ص ١٣٦ وما بعدها.

ولمكافحة الاحتكار يقترح خطةً تقوم على إحصاء حاجة كلّ قريةٍ ومدينةٍ وصقْعٍ في كلّ يومٍ من القوت لتقدير الحاجة السنوية في كامل الإقليم، فيعزل ويفرّق بسعرٍ الله على أربابه في مدة ذلك العام. فإذا تأمنت حاجة الناس تهبط الأسعار وآل الحال إلى الرخاء[٣٠]. وإلى هذا الحد تصل الاقتراحات العملية للأسدي، الذي لا يجد بعد ذلك سوى العودة إلى التذكير بواجبات أولي الأمر في إقامة العدل، والطلب إلى أعوانهم تقديم النصيحة لهم.

يبقى أن نتطرق إلى الرسالة القصيرة التي كتبها تقي الدين المقريزي (ت ٨٤٥هـ/ ١٤٤١م) وهو معاصرٌ للأسدي. وقد اشتهر بمؤلّفاته الضخمة ومنها الخطط، ورسالته **إغاثة الأمة بكشف الغمّة أو تاريخ المجاعات في مصر**، تبيّن لنا مقدار العمق الذي أحرزه المقريزي في إدراكه لأسباب الفساد. وقد كتب المقريزي هذه الرسالة سنة ٨٠٨هـ/ ١٤٠٥م.

يعدّد المقريزي المجاعات التي حلّت بمصر منذ أيام الفراعنة وصولاً إلى عصر الإسلام، فيذكر عشرات المجاعات، ويُرجع أسبابها إلى توقف النيل عن الزيادة وقصوره عن العادة، بل إن من أسباب المجاعة هو حلول القحط في بلاد الشام، وتأخر المطر ببلاد المقْدس، ونقص الغلال ببلاد برقة. والمجاعة تؤدي إلى نزوح الفلاحين إلى المدن مما يفاقم الأزمة، ويزيد من الغلاء، فيموت الناس من الجوع، وربّما أدى الأمر إلى اجتياح الأوبئة للبلاد، وقاد إلى الفتن وتنازع الأمراء.

ويُرجع هذه المجاعات ليس إلى سببٍ طبيعي مع وجوده، وتوقعه، وإنما إلى قلّة التدبير. ويقول، وسبب ذلك كله ثلاثة أشياءٍ لا رابع لها:

السبب الأول، وهو أصل هذا الفساد، ولاية الخطط السلطانية والمناصب الدينية بالرشوة، الأمر الذي يدفع أصحاب الولايات إلى زيادة الضرائب على الفلاحين: فلما دهي أهل الريف بكثرة المغارم وتنوع المظالم اختلفت أحوالهم، وتمزقوا كل ممزقٍ، وجلَوْا عن أوطانهم، فقلّت مجابي البلاد ومتحصلها لقلّة ما يُزرع بها[٣١].

والسبب الثاني، غلاء الأطيان، أي زيادة كلفة الزراعة، «فخرب بما ذكرنا معظم القرى، وتعطلت أكثر الأراضي من الزراعة»[٣٢].

(٣٠) المصدر نفسه، ص ١٤١.

(٣١) تقي الدين أبي العباس أحمد بن علي المقريزي، **إغاثة الأمة بكشف الغمة أو تاريخ المجاعات في مصر**، خزانة الفكر العربي، سلسلة علم الاجتماع؛ ٤٢ (بيروت: مؤسسة ناصر للثقافة، ١٩٨٠)، ص ٨٠ ـ ٨١.

(٣٢) المصدر نفسه، ص ٨٣.

والسبب الثالث، رواج الفلوس، أي ضعف قيمتها وخصوصاً حين ضُرب النحاس. بينما النقود المعتبرة شرعاً وعقلاً وعادة، إنما هي الذهب والفضة فقط[٣٣].

ويستنتج المقريزي في آخر رسالته أن « ليس بالناس غلاء إنما نزل بهم سوء التدبير من الحكام»[٣٤]. وهي خلاصةٌ مختصَرةٌ تُرجع المِحن والفِتن والغلاء والمجاعات، إلى سوء إدارة البلاد والفساد ورواج النقود الزائفة، وكلها أمورٌ منوطةٌ بالسلطة السياسية الحاكمة التي انتقل فسادها إلى العلماء ورجال الدين.

تُجمع الرسائل الثلاث التي استعرضناها على أن أسباب الفساد إنما ترجع إلى سوء الإدارة وفساد السلطة. كان السبكي فقيهاً وقاضياً استخدم جهازه المفهومي الفقهي في تحليله لأسباب الخلل، ولم يكن الفساد في زمنه (أواسط القرن الرابع عشر) قد استفحل بالمقدار الذي آلت إليه الأمور في زمن الأسدي والمقريزي مطلع القرن الخامس عشر وأواسطه. وتنمّ المعطيات التي يقدمها الأسدي عن معرفةٍ بأحوال السوق، وخبرةٍ بالنقود وأنواعها وطرق تزييفها ـ فهو يعرف أن فساد النقود طريقٌ إلى فساد الاقتصاد والإدارة، وخراب الزراعة والعمران. أما المقريزي المؤرّخ الفقيه، الذي خدَم في الدواوين وعمل محتسباً وقاضياً ومدرساً، فيستخدم معرفته التاريخية لتشخيص ظاهرة المجاعة التي تسبّبها العوامل الطبيعية، والتي يمكن تفادي نتائجها بحسن التدبير.

وإذا كان كل من السبكي والأسدي يقترح الالتزام بالضوابط الشرعية بل بالقواعد الأخلاقية لضبط الأوضاع وإصلاح الخلل، فإن المقريزي يبدو أقل تفاؤلاً، فالظاهرة التي تتكرّر بمرّ العصور والعهود، والتي يُرجعها بشكل حاسم إلى سوء التدبير، لا يمكن ضبطها إلا بإصلاح النقد، وضبط الإدارة، ومنع أصحابِ السلطة من التدخل في شؤون التجارة والزراعة، واحتكار الأقوات، الأمر الذي يؤدي إلى الغلاء والمجاعة واضطراب الأحوال والفتن.

السلطان والكاتب

لم تستطع الدولة المملوكية التي خرّبها الفساد أن تصمد أمام قوةٍ إقليميةٍ ممثلةٍ بالدولة العثمانية. وحين اجتاحت القوات العثمانية بلاد الشام في العام ١٥١٦، كانت هذه الدولة قد سلخت من عمرها قرنيْن من الزمن. فالإمارة العثمانية تأسست عام ١٣٠٠ م وتوسّعت ببطءٍ على حساب الدولة البيزنطية في البلقان، وجابهت

(٣٣) المصدر نفسه، ص ١١٩.

(٣٤) المصدر نفسه.

تحالف القوى الأوروبية حتى سقوط القسطنطينية في العام ١٤٥٣. وقد عرفت هذه الدولة عهداً عظيماً في عصر سليمان القانوني الطويل ١٥٢٠-١٥٦٦.

وصفة القانوني تعني أن سليمان قد أصدر العديد من القوانين على غرار أسلافه مثل محمد الفاتح. وكان السلطان يُصدر أنظمةً وقوانين بمبادرته الشخصية. وكانت هذه القوانين المستقلة عن الشريعة، والتي اشتهرت بهذا الاسم تعتمد على المبادئ العقلية لا الدينية. وتتعلق بمجالَيْ القانون العام والقانون الإداري[٣٥]. وحسب إينالجيك فإن: «القانون العثماني يقول إن الرعية والأرض تعود إلى السلطان. . . وقد كان هذا المبدأ يوفّر للسلطان السيادة المطلقة في الدولة، ويسمح له بالتخلص من كلّ أشكال السيادة القانونية في الولايات»[٣٦]. وعلى الرغم من أن القوانين كانت تتوخى عدم معارضة الشريعة إلا أن قوانين العقوبات اختلفت في بعض الأحيان. فالقاضي الشرعي كان يعاقِب المتهم بشرب الخمر بالجلد، بينما القانون السلطاني يعاقبه بدفع غرامةٍ مالية. . إلخ[٣٧].

ومع ذلك فإن الدولة العثمانية التي اتبعت المذهب الحنفي، كانت تعطي القضاة حقّ الحكم بالشريعة بين المتقاضين. ولأول مرةٍ في تاريخ الإسلام أصبح النظام القضائي والنظام المدرسي متوحديْن في مؤسّسةٍ تراتبيةٍ يقف على رأسها شيخ الإسلام. وعلى عكس التداخل بين السلطة القضائية والسلطة السياسية في زمن المماليك. فإن الانفصال بين السلطتين كان أشدّ وضوحاً في الدولة العثمانية، فهيئة الكتّاب كانت تُسيِّر شؤون الإمبراطورية.

في نهاية القرن السادس عشر أخذ التدهور يدبّ في الدولة، فواجهت الدولة أزماتٍ اقتصاديةً وأمنيةً، أدّت إلى الهجرات من الريف إلى المدن وانتشار الفساد في الإدارة. وقد كتب العديد من الكتاب رسائل إصلاحيةً من بينهم قوجي بك الذي رفع رسالةً إلى السلطان مراد الرابع في العام ١٦٣٢، وقد قسّم رسالته إلى خمسة أقسام، يتناول في الأقسام الأربعة الأولى الموضوعات المتعلقة: بالسلاطين العثمانيين وحاشيتهم ـ نظام التيمارات والزيعامات، أي نظام الإقطاع العسكري ـ الإدارة والموظفين ـ والعلماء. أما القسم الأخير فيستعرض أسباب التدهور واقتراح الحلول. وفي كل قسمٍ من الأقسام الأولى يبينّ عوارض الخلَل الناجمة عن الابتعاد عن الأنظمة

---

(٣٥) خليل إينالجيك، **تاريخ الدولة العثمانية: من النشوء إلى الانحدار**، ترجمة محمد م. الأرناؤوط (بيروت: دار المدار الإسلامي، ٢٠٠٢)، ص ١١١.

(٣٦) المصدر نفسه، ص ١١٦.

(٣٧) المصدر نفسه، ص ١١٨.

التي كانت سائدةً من ذي قبل، ومن هنا فإنه يقترح العودة إلى الأنظمة القديمة[٣٨].

وكتب حاجي خليفة المعروف أيضاً باسم كاتب جلبي رسالةً بعنوان «**دستور العمل لإصلاح الخلل**» رفعها إلى السلطان محمد الرابع، استعرض في بدايتها أفكاراً حول نشوء الدول وانحطاطها ـ لعلها مستوحاةٌ من ابن خلدون ـ ويستعرض مثل قوجي بك الظروف التي أدت إلى اختلال النظام العسكري، وهجرة الفلاحين، وارتفاع الضرائب، وتجاوز القانون. وينتظر الحلّ من صاحب السلطان والمهمّات التي يقترحها: معالجة عجز الخزينة، وتخفيض حجم الجيش. والحد من الإنفاق، معالجة فقر الفلاحين[٣٩].

وعلى الغرار ذاته كتب حسين هزرافن عام ١٦٦٩ رسالةً بعنوان «**تلخيص البيان في قوانين آل عثمان**»، يتطرق فيها إلى فساد الوزراء، وسوء تصرف الضباط، ويشدّد على إسناد الوظائف للحكام الصالحين، والتزام الشريعة ومعاقبة المقصرين[٤٠]. كان الكتَّاب في الدولة العثمانية الجسم الرئيس الذي تتكوّن منه الإدارة، وكانوا قد أدخلوا التقاليد الإدارية القديمة إلى الدولة العثمانية[٤١]. ولهذا السبب فإن اقتراحاتهم الإصلاحية اتسمت بالمحافظة والتقيد بالأنظمة المعمول بها. ولم يكن هؤلاء الكتاب الذين وصفوا ظواهر الخلل دون النفاذ إلى الأسباب الحقيقية للأزمة العميقة التي خرّبت الدولة، والتي تتمثل بالتحديات الاقتصادية والعسكرية التي مثّلتها أوروبا في نهاية القرن السادس عشر وبداية القرن السابع عشر.

ومع ذلك، فإن هؤلاء الكتاب: «كان الفضل يعود إليهم كما يقول إيناجيك، على الرغم من معارضة العلماء في مأسَسَة الإصلاحات، وتبني الأفكار الأوروبية في الإدارة، وفي كلّ المجالات الأخرى، باعتبار أن تلك هي الطريقة الوحيدة لإنقاذ الدولة»[٤٢]. فقد أدرك هؤلاء الكتّاب الذين يعملون في خدمة السلطان، أن السبيل الوحيد إلى إصلاح المؤسسات العثمانية هو في تبني الإصلاحات التي أثبتت فعاليتها في أوروبا. وفي بداية القرن الثامن عشر تبنى السلطان أحمد الثالث إصلاحاتٍ عسكريةً متواضعةً، وفي نهاية القرن عينه تبنى السلطان سليم الثالث

(٣٨) انظر: خالد زيادة، **اكتشاف التقدم الأوروبي: دراسة في المؤثرات الأوروبية على العثمانيين في القرن الثامن عشر** (بيروت: دار الطليعة، ١٩٨١)، ص ٢٥ ـ ٢٦.

(٣٩) المصدر نفسه، ص ٢٦ ـ ٢٧.

(٤٠) المصدر نفسه، ص ٢٨.

(٤١) إيناجيك، المصدر نفسه، ص ١٦٣.

(٤٢) المصدر نفسه، ص ١٦٤.

(١٧٨٩-١٨٠٨) إصلاحاً مالياً وعسكرياً، قبل أن يبادر السلطان محمود الثاني (١٨٠٨-١٨٣٩) إلى توسيع رقعة الإصلاحات لتشمل التعليم وإحداث مدارس علميةٍ وقانونيةٍ، وضرب النظام القديم المتمثل بثوابت الانكشارية.

وفي مصر، وبالتزامن مع تجربتيْ السلطان سليم الثالث ومحمود الثاني، حدَثت الحملة الفرنسية التي فتحت الباب أمام تطوراتٍ سياسيةٍ، أفضَت إلى استلام محمد علي للسلطة في هذا الإقليم. ولم يتردّد في الاستفادة من الخبرة الأوروبية في سبيل إصلاح الأنظمة الإدارية والاقتصادية، وبناء الجيش وإنشاء المعاهد. . إلخ. أما إصلاح الأنظمة القضائية والشروع بإقامة فصلٍ بين السلطات، وإنشاء أجهزةٍ للرقابة، فقد تأخّر إلى بداية القرن العشرين.

خلاصـة

ليس هذا العرض سوى محاولةٍ في مقاربة مسألة الفساد والإصلاح في التجربة التاريخية الإسلامية ـ العربية. وقد ابتكر الفقهاء وظيفة الاحتساب أي الرقابة على الأسواق، التي استخرجوها من مبدأ الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وسعَوْا إلى توسيع نطاق الرقابة عن طريق إعطاء المحتسب صلاحياتٍ واسعةً لمنع كلّ فسادٍ، بما في ذلك مجالس القضاء. لكن وظيفة الاحتساب لم تتحوّل إلى مؤسّسة رقابةٍ إلا حين تعلّق الأمر بالكسَبة والصنّاع والحرفيين والنساء والذميين، فمراقبة مجالس القضاة اكتفت بالشكل دون التفتيش على أحكام القضاة ومدى مطابقتها لشروط العدل. ولم يستطع الفقهاء أن ينشئوا نظاماً للعقوبات، فتركوا تقدير ذلك للمحتسب نفسه الذي كان يُطلَب منه تأنيب المرتكب وزجره. وحال الفقهاء دون جعل الاحتساب مؤسسةً حصريةً للرقابة، حين أطلقوا مبدأ الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وجعلوا من كلّ مسلم محتسباً، ورجّحوا الجوانب الأخلاقية والمبدئية على حساب إنشاء نظامٍ متكاملٍ للرقابة.

لقد قدّم الفقهاء الذين ساهموا في بناء نظريةٍ سياسيةٍ للحكم، الوحدة وتماسك النظام الاجتماعي على المساءلة ونقد السلطة السياسية، لهذا قبلوا بالسلطان المستبد الغشوم. ولم يكن السلطان شخصاً بقدر ما كان نظاماً متكاملاً. وعلى الرغم من أن الفقهاء، قد حافظوا على استقلال نظامهم المعرفي، إلا أن السياسة الشرعية انحصرت في القضاء والأوقاف الإسلامية والحسبة والعناية بأمر الأيتام حسب ابن جماعة، أما النظام السياسي فقد تبع قوانينه الخاصة به. إذا كان النظام المعرفي الفقهي قد حافظ على تقاليده واستقلاله، فإن جهاز الفقهاء لم يتحوّل إلى مؤسسةٍ مستقلةٍ. وكان تعيين القضاة بيد السلطان، ولطالما تعرّض هؤلاء القضاة إلى ضغوط السلطة الحاكمة من

أجل تسويغ الضرائب، و تبرير ارتكاباتٍ لا تتفق مع القواعد الفقهية.

وفي التجربة المملوكية، حين أصبح العلماء قادةً للمجتمع وشركاء في النظام، تمكّن أفراد منهم أن يراقبوا فساد النظام السياسي والاجتماعي، وأمكنهم أن يحللوا أسباب الفساد وسوء التدبير، إلا أن النظام المعرفي الفقهي لم يكن مؤهلاً لابتداع مؤسسات رقابةٍ مستقلةٍ، من هنا فإن الحلول التي اقترحوها لم تبتعد كثيراً عن استثارة الجانب الصالح والأخلاقي في الحكّام وأصحاب المناصب. علماً بأن الفساد نظامٌ متكاملٌ وليس نتيجةً لانحراف الأفراد.

كان كتّاب الدولة في العصر العثماني أشد تقليديةً من الفقهاء، وأكثر تمسكاً بالأنظمة الموروثة، ولكن بسبب واقعيتهم (براغماتيتهم) اقتنعوا بأن الأنظمة القديمة لم تعد قادرةً على إصلاح نفسها بنفسها، فلا بدّ من الانفتاح على أوروبا، واستعارة تجربتها وخبرتها في الميادين المختلفة. ولا بدّ من أن نذكر أن كتاب الدولة كانوا الضحيّة الأولى للإصلاح الإداري.

تعقيـــب

عبد الإله بلقزيز(*)

أشاطر د. خالد زيادة ملاحظاتٍ **ثلاثاً** صدَّر بها بحثه حول «**الفساد والإصلاح في الخبرة التاريخية العربية**»: عَدَمُ جواز «قراءة التاريخ العربي الإسلامي وفق متطلباتٍ راهنةٍ»؛ وُجُوبُ الوعي باختلاف دلالات المفاهيم تَبَعاً لاختلاف سياقاتها التاريخية؛ الحاجة إلى رؤيةٍ نقديةٍ للماضي أو للفرضية الذاهبة إلى حِسْبَانِهِ مستودعَ خبراتٍ قابلةٍ للتوظيف دائماً. لكنني أملك أن أُضْفِيَ على تسليمي بوجاهة الملاحظات تلك بعضَ النسبية: قراءة التاريخ تحت طلب الحاضر فعلٌ ينتزع التاريخ من زمنيَّةٍ موضوعيةٍ تُفْهَمُ حوادثُه فيها فيُرْسِلُه إرسالاً مطلقاً في الزمان. هذا صحيح، لكن الاعتبار بتجارب التاريخ ليس مرذولاً في كل الأحوال شريطة أن نسلِّم بأن حاضرنا لا ينبغي أن يكون ـ لأنه لا يمكن أن يكون ـ استنساخاً للماضي؛ وهو ما يعني أن مَوْطِنَ الإعْضال ليس في استعادة التاريخ واستدعائه والتوسّل به قصد الاستفادة منه، وإنما (هو) **في نمط** تلك العملية من الاستعارة والتوظيف.

وعيُ المفاهيم واختلاف دلالاتها بردّها إلى سياقاتها التاريخية قاعدةٌ مشهورة عند من تحلَّوا بالنظرة التاريخية في قراءتهم للأفكار وتاريخها. لكن الدرس الابيستيمولوجي المعاصر يعلّمنا بأن الحقل الدلالي لفكرةٍ ما ليس يرتبط حكماً بالزمنية التاريخية، بل هو تَبَعٌ **للابيستيمي** Epistéme (النظام المعرفي) الذي يحدِّدُه ويَحْكُمُه. مفاهيم أصول الفقه التي وضعها الشافعي، مثلاً، ما برحت تكتسب دلالاتها الشرعية نفسَها حتى اليوم على الرغم من اختلاف الأزمنة لأن الجامع بينَها هو نفس الابيستيمي الديني. وعلى ذلك، ففي مفهوم الفساد الذي استعمله الأقدمون الكثير من الدلالات التي تؤسّس معناه في استعمالاته اليوم كما سنرى في هذا التعقيب.

(*) أستاذ الفلسفة، جامعة الحسن الثاني ـ المغرب.

ثم إن القراءة المستمسكة بفرضيةِ جَهُوزية ماضينا وتراثنا لتزويدنا بحاجتنا من الأجوبة عن «نوازل» عصرنا اليوم تحتاج منا فعلاً إلى فحْصٍ نقدي وإلى سجالٍ فكري يفضح بهتانها وايذاءَها للتراث نفسِه، وإلى بيان لا شرعيةِ تلك النظرة الإيجابية إلى الماضي كَمَعِينٍ لا يَنْضب من الخبرات؛ لكن شريطة أن لا تتحول المساجلة النقدية إلى مضارَبةٍ إيديولوجيةٍ مع خطاب الأصالة، وهو الغالب اليوم على النقديين تجاه الماضي، وشريطة أن نسلّم بأن تاريخنا أيضاً لا يحكمه الانقطاع بين حلقاته دائماً، بل تتجاوَرُ مع ذلك الانقطاع فيه **استمراريةٌ** تشهد لها ظواهر الحاضر؛ وهي عينُها الاستمرارية التي تؤسّس فكرة الماضي والتراث والسلف والأصول في وعي قسم كبيرٍ من النخب كما في نسيج إشكاليات ثقافتنا المعاصرة. ولو لم تكن تلكَ الاستمرارية آليةً ـ من الآليات ـ الحاكمة، لما كنا تحت ضغط سؤال الأصول والهوية والمرجعية.

تلك استدراكاتٌ ثلاثةٌ على ملاحظاتٍ ثلاثٍ نشاطر د. خالد زيادة إياها. غير ذلك، نعترفُ له بجهدٍ بذله في تحسُّسِ أرضٍ من البحث لَمَّا تَطَأْهَا قدمُ باحثٍ معاصرٍ ما خَلاَ ما كَتَبَهُ في الموضوع شيخُنا أبو زيد عبد العزيز الدوري، وهو قليلٌ أيضاً (وقد تكون هذه الندوة مناسبةً طيبةً لرفع درجة الانتباه إلى أهمية مطالعة هذا الموضوع في تراثنا الفكري والفقهي في العهد الوسيط).

ومع أني أعترف بأن الدكتور خالد زيادة توسَّل في بحثه بالمادة المرجعية الأساس من كتب الفقهاء وفقهاء السياسة الشرعية والآداب السلطانية والتاريخ، إلاّ أن نصوصاً أخرى من الأمهات غَابَ ذكرُها والإحالة إليها في بحثه، ونرجئ الحديث فيها إلى حين. نكتفي بالقول إن بعض الأحكام التعميمية في ورقته سيقَت دون سَنَدٍ تحتجّ به. من ذلك ذهابُهُ إلى أن الحسبة لم تكن مؤسَّسَةً بل فاعليةً في الإسلام فحسب، مستعيناً في قول ذلك بالغزالي الذي ربطها بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وأرسل أمرها بحيث يحقُّ لكل امرىءٍ أن ينهض بها إن كان مُكَلَّفاً (أي بالغاً عاقلاً). وهذا مما لا يقول به أحد أعلام العلم الإسلامي هو عبد الرحمن بن خلدون الذي يصف بتفصيلٍ وظائفه، والمَنُوطَ بهم القيامُ بتلك الوظائف. هذا مثالٌ من أمثلةٍ في الورقة تحتاج من الباحث إلى تدقيقٍ أكبر.

* * *

قرأتُ ورقةَ الصديق د. خالد زيادة وفي جعبتي انتظاراتٌ أَمِلْتُ في أن أجدَ لإلحاحها عندي جواباً عنده: وأنا الواثقُ أبداً في اقتداره العلميّ وفي حاسَّته التاريخية الحادة. ولن أؤاخذَه على إغفال التاريخ لأن الموضوع الذي طرقه بِكْرٌ أو يكاد،

والولوجُ إليه مغامرةٌ ليس يُقْدِمُ عليها إلا مَنْ استوطنتْ نفسَه شجَاعةٌ. ولذلك، أَجِدُني في انصرافه عن التاريخ ـ وهو من أهله ـ مدفوعاً إلى إثارةِ ما يمكن أن يَسُدَّ فراغاً مسكوتاً عنه في الورقة في هذا الباب.

أجدني مدفوعاً إلى التذكير بأن ميلادَ فكرةِ مقاومة الفساد في الوعي الإسلامي مبكِّرٌ جدّاً وسابقٌ في الزمان لميلاد النظرية السياسية والاقتصادية: نظرية الدولة والخراج والخِطَط. إنه يعود إلى الصدر الأول للإسلام قبل أن تنقلب الخلافةُ إلى مُلْكٍ عَضُوض: إلى الثورة على الخليفة الثالث عثمان بن عفّان الذي نَظَر معارضوه ـ وفي جملتهم صحابةٌ ـ إلى عهده بحسبانه عهدَ فسادٍ جرى فيه إيتاءُ ذوي القُربى والاعتصابُ للقَبِيلِ، وخَصُّهم دون سواهم بالمنافع والمناصب. وإذْ آذَنَتْ هذه السابقة بميلاد مثيلاتٍ لها ونظائِرَ، وانتهت إلى نهايتها بحصار عثمان في بيته ثم تصفيته جسديّاً، فقد نبهتنا إلى أن تاريخ السلف الأول لم يكن يملك من العُذرية والطهارة الدينية والأخلاقية ما يبرِّر أَسْطَرتَه Mystification وتنزيلَه منزلة المقدَّس الذي يعلو على التاريخ ويفارقه ترانسندنتالياً، على ما جَنَحَتْ لذلك روايةٌ كرَّسَتْه مرجعاً ومَوْئِلاً ومستودَعَ مثالاتٍ، وأنه يمكن قراءتَه ليس فقط بذهنيةٍ تاريخيةٍ تنزع التقديس عن حوادثه وشخوصه وأبطاله، بل ـ وأيضاً ـ تلتمس تفسيراً لحوادثَ لاحقةٍ مؤلمةٍ من تاريخنا في المقدمات نفسها التي وضعتْها حقبةُ السلف الأول.

مَنْ ينفي اليوم أننا نجد جراثيم حروبنا الأهلية وتَمَتْرُسَاتِنَا العُصْبوية (الطائفية والمذهبية...) في تجربة «الفتنة الكبرى»؟ حين يتقاتل الصحابة على السلطة ويُفنِي بعضُهم بعضاً، لماذا لا يتقاتل حفدتهم التاريخيون الذين لا يتمتعون بأية مكانةٍ اعتباريةٍ من قبيل الصحبة النبوية، خاصَّةً وأن ميليشيات هؤلاء الحفدة عادةً ما يكونون من أسافل الناس ومن ذوي النفس الغضبيَّة إن استعرنا التصنيف الأفلاطوني لمراتب النفس؟! كنتُ آمُل لو وَجَدَتْ هذه المقدمات التاريخية للفساد مكانها في الورقة.

ثم إنني أجد نفسي مدفوعاً إلى التساؤل عن سبب إحجام د. خالد زيادة عن إدخال القرن التاسع عشر العربي ضمن الحيِّز الزمني المطلوبِ أن يُطَلَّ منه على الخبرة التاريخية العربية. ففيه خزّانٌ هائلٌ من الوقائع والأفكار يَشهد باشتغال جدلية الفساد والإصلاح فيه: فكرة الإصلاحية الإسلامية ومتونها الكبرى، تجارب الإصلاح السياسي والاقتصادي والعسكري مع محمد علي وإبراهيم باشا في مصر، والباي في تونس، ومحمد الرابع والحسن الأول في المغرب، مشروع إصلاح الأزهر مع محمد عبده وإصلاح جامعة القرويين مع محمد بلحسن الحجوي، أدبيات إصلاح مؤسسة الجيش.. إلخ. وأعرف أن د. خالد زيادة لتناوُلِ ذلك كلّه أَهْلٌ لَوْ طَرَقَه.

وأخيراً، أجد نفسي مدفوعاً إلى التذكير بالغائب الأكبر في الورقة، الحاضر الأكبر في مسألة الفساد واتصالها بمصائر الدولة والعمران، أعني: عبد الرحمن بن خلدون. لست أشك في أن الصديق د. خالد زيادة ليس مِمَّن يَفوتُهم مثل هذا الأمر أو يَذْهلون عنه، لذلك أستسمحه في مرافقة ابن خلدون رفقةً سريعةً نستعيد فيها مساهمته الرائدة في تشخيص حال الفساد في كيان الدولة وأثره العميق في دَهْوَرتِها وأخْذِها إلى حتْفٍ مقدورٍ، عَلّنا نستجمع بابن خلدون أشتات صورة الفساد في وعي الأقدمين.

* * *

تكمن جِدَّة المساهمة الخلدونية في تناول مسائل الاجتماع السياسي في المجال العربي ـ الإسلامي الوسيط في منزع ابن خلدون إلى تأسيس مقاربةٍ نظريةٍ لمسألة الدولة أحدثت قطيعةً كبيرةً مع منظومة المفاهيم الخاصة **بالسياسة الشرعية** لدى فقهاء الدولة، وكما مع منظومة مفاهيم **الآداب السلطانية**، وهما المنظومتان اللتان كان لَهُمَا الفُشُوُّ والغَلَبة في الثقافة العربية ـ الإسلامية: علماً بأن مفاهيم السياسة العقلية لدى فلاسفة الإسلام ظلّت تدور في نطاقٍ ضيقٍ لم تَفِضْ منه على خارجها غير الفلسفي.

والمثير في هذه المقاربة النظرية الخلدونية أنها لم تَتَشَرْنَقْ على نفسها في تأمُّلٍ تجريدي في كيان الدولة، بل طفقت تبحث في تاريخ الدولة (العربية الإسلامية) عن الديناميات الذاتية (الاجتماعية) الدافعة إلى قيام الدول، والآليات المختلفة التي تشتغل فيها فتؤسّس لها الشوكة والترف أو تهيّئ لها أسباب الهرم والاضمحلال. وهي آليات سعى ابن خلدون في بيان طبيعتها بياناً تاريخياً، أي من خلال تحقيب تاريخ الدولة إلى أطوار، وجلاء طبيعة كل طورٍ منها. يهمنا ـ في ما نحن فيه ـ أن نقف على الأطوار الأخيرة من الدولة التي تمهّد لأيلولتها إلى الهرم، وذلك لاِتصالها بمسألة الفساد أو للأثر الذي يُحدِثه الفساد في كيان الدولة وفي أَخْذِهَا إلى الزوال.

قارئاً في سيرورة تكوُّن الدولةِ العربية وتطورها وانهيارها، يُحَقّب ابن خلدون تلك السيرورة في **خمسة أطوارٍ** تقع بين بدء قيامها وبين ختام أمرها، ذاهباً إلى أن القائمين بها (بالدولة) يكتسبون خُلُقاً في كل طورٍ «لا يكون مثلُهُ في كل طور»[١] **الطور الأول** «طورُ الظفر بالبُغْيَة وغَلْبِ المُدَافِع والمُمَانِع والاستيلاءِ على المُلْكِ وانتزاعِه من أيدي الدولة». **والطور الثاني** «طور الاستبدادِ على قومه والانفراد دونَهم بالمُلْكِ

(١) أبو زيد عبد الرحمن بن محمد بن خلدون، **المقدمة** (بيروت: دار الكتاب العربي، ٢٠٠٤)، ص ١٧١.

وكَبْحِهِم عن التطاول للمساهمة والمشاركة». **والطور الثالث** «طور الفراغ والدَّعَةِ لتحصيل ثمرات المُلك مما تنزع طِبَاعُ البشر إليه من تحصيل المال، وتخليد الآثار وبُعد الصيت». ثم **الطور الرابع**، «طور القُنوع والمسالمة». أما **الطور الخامس**، فـ«طورُ الإسراف والتبذير»[٢]. الاستيلاء، والاستبداد، والترف، والتقليد، والهرم، هي إذن العناوين الخمسة لصعود الدولة واضمحلالها في القراءة الخلدونية. ومع أن الطوْرَيْن الثاني والثالث (طور الاستبداد وطور الترف) يوحيان بأنهما حَقْلَ التفكير في حالِ الفساد في الدولة، إلا أن الطور الخامس هو اللحظة التاريخية في كيان الدولة التي تمثل في التحقيب الخلدوني الحقل الخصيب لفساد أحوال الدولة. نقرأ له في وصفه **الطور الخامس** أنه:

«طَوْرُ الإسراف والتبذير ويكون صاحب الدولة في هذا الطور مُتْلِفاً لِمَا جَمَعَ أَوَّلوه في سبيل الشهوات والمَلاَذِّ والكرم على بطانته، وفي مجالسه، واصطناع أَخْوَاذ السُّوء، وخَضْراءِ الدِّمَنِ، وتقليدهم عظيماتِ الأمورِ التي لا يستَقِلُّون بِحَمْلها، ولا يَعرفون ما يأتونَ ويَذَرُونَ منها مُسْتَفْسِداً لكبار الأولياء من قومه وصَنَائِع سَلَفِه حتى يَضْطَغِنُوا عليه ويتخاذلوا عن نُصْرَتِهِ مُضَيِّعًا من جُنْدِهِ بما أَنْفَقَ من أَعْطِيَاتِهم في شهواتهِ وحَجَبَ عنهم وَجْهَ مُبَاشَرَتهِ وتَفَقُّدِهِ، فيكون مُخَرِّباً لِما كان سَلَفُهُ يؤسِّسُون وهادِماً لِما كانوا يَبْنُون. **وفي هذا الطور تَحْصُلُ في الدولة طبيعَةُ الهَرَم ويستولي عليها المَرَضُ المزمِنُ الذي لا تكادُ تَخْلُصُ منه ولا يكونُ لها مَعَهُ بُرْءٌ إلى أنَ تنقرض**»[٣].

وبيانُ ما ذهب إليه ابن خلدون في هذا الباب أو وُلُوجَ الدولة طور الترف والإسراف ونُشْدّانِ الملذّات إنما يرتّب على السلطان الحاجة إلى مزيدٍ من الموارد للنفقة على الملاذّ والصَّرْفِ على الحاشية والبِطانة من خاصةِ عصبيته. ولما كان هذا الطور يَلي زمنيّاً طورَ «القنوع والمسالمة» ـ بلغة ابن خلدون ـ حيث تتوقف الدولة عن طلب العمران وتنمية وسائل الكسب والاغتناء؛ ولما كان السلطان «لا يُنْمِي مَالَهُ ولا يُدِرُّ موجودَهُ إلا الجبايةُ»[٤]، فإن ذلك يُحمِلُه على زيادة الجبايات بإحداث مُكُوسٍ على بِيَاعَاتِ الناس وأسواقهم، أو بمقاسمة العُمَّال والجُبَاة إن بَدَا منهم ما يقوم به دليلٌ على انتفاعهم من أموال الجباية، أو بمنافسة السلطان للتجار والمُزْدَرِعِينَ أمور تجارتهم وفَلْحِهِم، فَيَعْظُمُ بذلك الخَطْبُ على هَؤُلاَءِ من مضايقته (أي السلطان) لهم في

(٢) هذه النقول من: المصدر نفسه، ص ١٧١ ـ ١٧٢.

(٣) المصدر نفسه، ص ١٧٢ ـ ١٧٣ (التشديد مني).

(٤) المصدر نفسه، ص ٢٦٥.

أرزاقهم لأن قُوَّتَه في المشاركة والابتياع أكبر من قوّتهم. ثم إن ذلك يشجع على الاحتكار حيث إن «احتكارَ الزرع لِتَحَيُّن أوقات الغلاء مشؤوم»، بل «لعله الذي اعتبره الشارعُ في أخذ أموال الناس بالباطل»[٥] وقد يكون مما يزيد الحاجة إلى الجباية ـ إلى جانب مطالب الترف والنفقة على الحاشية وكثرةِ العطاء ـ الحاجةُ إلى النفقة على الجيوش. لكن أَيْلُولَةَ كل هذه الأمور إلى الفساد والخلل، حيث «. . . تَكْسَدُ الأسواق لفساد الآمال ويُؤْذِنُ ذلك باختلال العمران ويَعُودُ على الدولة، ولا يزال ذلك يتزايد إلى أن تَضْمَحِلّ»[٦]، وذلك ـ في نظر ابن خلدون ـ ما حَصَل في أُخْرَياتِ الدولة العباسية، وفي الأندلس على عهد الطوائف من تغريم الناس بمكوسٍ لا حَوْلَ لهم أمام أحكامها القهرية لولا أن جَبَّها في ما بعد ومَحا رسْمَها صلاح الدين في المشرق، وزعيم دولة المرابطين في المغرب والأندلس يوسفُ بن تاشفين.

يشدّد ابن خلدون كثيراً على الفساد الذي يَلْحَقُ الدولة بسبب إمعانها في العبث بالمال وتحصيله من وجوهٍ ليس فيها إنصافٌ لحقوق الرعية. إن ذلك في عُرْف ابن خلدون قرينَةٌ على الظلم، أو هو أمرٌ بهذه المثابة. وقد عقد في **المقدمة** فصلاً «في أن الظلم مُؤْذِنٌ بالخراب»[٧] حيث نَبَّهَ في مطلعه إلى «أن العدوان على الناس في أموالهم ذاهبٌ بآمالهم في تحصيلها واكتسابها لِما يَرَوْنَه من أن غايتَها ومصيرَها انتهابُها من أيديهم»[٨]، وأن ذلك ما دعا الشرع إلى تحريم الظلم لـ «ما ينشأ عنه من فساد العمران وخرابه»، ولأنه «مُؤْذِنٌ بانقطاع النوع البشري»، ثم لأن التحريمَ ذاك مّما يقع في صميم مقاصد الشرع الضرورية الخمسة: حفظ الدين والنفس والعَقْل والنَّسْل والمال[٩]. وإذْ يستعرض ابن خلدون أنواع الظُّلاَمات (=المظالم) التي تَلْحَقُ الرعية، يتوقف عند أخطرها وهو الاحتكار فيكتب: «وأعْظَمُ من ذلك في الظلم وإفساد العمرانِ والدولةِ التَّسَلُّطُ على أموال الناس بشراء ما بين أيديهم بأبخس الأثمان ثمَّ فَرْضِ البضائع عليهم بأرفع الأثمان على وجه الغَصْبِ والإكراهِ في الشراء

(٥) المصدر نفسه، ص ٣٦٨.

(٦) في نصّ آخر له يلخّص المسألة قائلاً إن «الداعي لذلك كله [يقصد أكل أموال الناس بالباطل] إنما هو حاجة الدولة والسلطان إلى الإكثار من المال بِمَا يَعْرِضُ لهم من التَّرف في الأحوال فتكثُر نفقاتُهم ويَعْظُم الخَرْجُ ولا يَفِي به الدَّخْلِ على القوانين المعتادةِ يستحدثون ألقاباً ووُجُوهاً يوسِّعُون بها الجبايةَ لِيَفِيَ لهمُ الدَّخْلُ بالخَرْجِ، ثم لا يزال الترف يزيد والخَرْجُ بسببه يكْثُر والحاجةُ إلى أموال الناس تَشْتَدُّ ونطاقُ الدولة بذلك يزيدُ إلى أن تَمَّحي دائرتُها ويَذْهَبَ برسمها ويَغْلِبَهَا طالبُها». انظر: المصدر نفسه، ص ٢٦٣ و٢٧٢.

(٧) المصدر نفسه، ص ٢٦٩ ـ ٢٧٢.

(٨) المصدر نفسه، ص ٢٦٩.

(٩) المصدر نفسه، ص ٢٧٠.

والبَيْع»[١٠]. يقاربُ بذلك القَولَ بالاستغلال كعلاقةِ استيلاءٍ على فائض الإنتاج أو فائض العمل. لا نضغط على النصّ الخلدوني أو نعتصره كي نَسْتَقْوِلَه ما لم يَقُلْهُ أو ما لم يَرُم قولَهُ أو يَقْصِد، لكننا ندعو قارئَ استنتاجنا هذا إلى أن يتوقف مليّاً أمام جملةٍ في النصّ الخلدونيّ مفتاحيةٍ في ما نخال هي قولُه الاستنتاجي «وتعودُ خسَارَةُ ما بين الصَّفْقَتَيْنْ على رؤوس أموالهم»[١١]. فإني واجدٌ فيها ما يَشْهَدُ لما ذهبتُ إليه «أو يقاربُ أن يشهد» على قول أبي الوليد بن رشد.

لكن «الخلل الذي يتطرّق من جهة المال» نتيجة حاجة الدولة إلى كثرة المال للنفقة على الترف والسلطان، وأَعطياتِ الجُند وكبراء الدولة ليس ينحصر في أمر الدولة فحسب، بل «ينتشر ذلك في الرعية لأن الناس على دين ملوكها»[١٢]، فيستحيلُ خَلَلاً مُضَاعفاً يَتَجَدَّلُ أَمْرُهُ (أي يصبح جدليّاً): فسادُ سلطانٍ يُنْجِبُ فسادَ مجتمعٍ أو يُفْضِي إليه، وفسادُ مُجْتَمَع يُعيدُ إنتاجَ فسادِ الدولة والسلطان.

* * *

تلك نظرة سريعة ألقيناها على مقاربة عبد الرحمن بن خلدون لميكانيزم سياسي ـ اجتماعي اشْتَغَلَ في نظام الدولة والمَعَاش والعمران العربي ـ الإسلامي. لسنا في حاجةٍ إلى كبيرِ شرحٍ لبيان أهمية زيارةِ النصّ الخلدوني في معرض تناول مسائل الفساد في تاريخنا ـ ولو أنها زيارة قصيرة لا يسمح المقام بأكثر منها ـ ولعل **أمريْن** رئيسَيْنْ مما يقوم بهما دليلٌ على تلك القيمة هما: **الأهمية الإجرائية** ـ بل قُل القيمة الاستعمالية ـ لمفهوم الفساد في الخطاب الخلدوني عن العمران والدولة وأعمارِها وأطوارها ومصائرها، ثم **اللحظة الزمنية المميَّزة** التي أطلَّ فيها ابن خلدون على المسألة:

فأمَّا الأهميةُ الإجرائية للمفهوم فَمَأْتَاهَا قابليَّتُه لممارسة فِعْلِ السَّبْرِ والتعليل في رؤية الأسباب الدافعةِ الدولةَ والعمرانَ إلى انحلالٍ واضمحلال. مع ابن خلدون نعثر على تفسيرٍ مختلفٍ للعوامل التي اشتغلت في معمار كيان الدولة وكيان الحضارة في المجال العربي ـ الإسلاميّ الوسيط، وأسَّسَت لتآكلهما والزوال. لسنا هنا أمام تعليلٍ يَرُدُّ الخَلَل إلى الخارج: إلى الأعاجم والمغول والتُّرك وسواهم ممَّن طَرَقَتْ سنابكُ خيولهم الغازية حواضرَ العرب فأخذتها الواحدة تِلْوَ الأخرى. بل نحن أمام تعليلٍ

(١٠) المصدر نفسه، ص ٢٧١.

(١١) المصدر نفسه، ص ٢٧١.

(١٢) المصدر نفسه، ص ٢٧٨.

نقديٍّ يَقِظٍ ينبِّهنا إلى أن **مَوْطِنَ الإعضالَ فينا لا في خارجنا**، أو قل إن ذاك الخارج ما مَدَّ يَدَه لِيَعْبَثَ في داخلنا إلا لأن أسباب ذلك تهيأت فينا وفي داخلنا.

ليس الخلل في «الآخر» إذن، وإنما في «الأنا». نعم، تقول المقالة الخلدونية، ببيانٍ لا إبانةَ بعده، إن العرب وأهل الحكم فيهم هم من دمَّروا دولتهم وحضارتَهم بأنفسهم: بإعمالهم مَعَاوِلَ الفَسَاد التي هَدَمَتْ عليهم الهيكل. كان يقول ذلك وهو يستحضر تجربة الدولة العربية في المشرق وما إليه آلَتْ من سوءِ حالٍ وبِئْسِ مآل؛ لكنه ـ في الآنِ عينِه ـ كان يستعيد حال الحشرجة والنَّزْع الأخير التي كان يعيشها بقايا الحكم العربي في الأندلس. ولم تكن هي إلاّ تسعة عقودٍ من الزمن على صرخة الإنذار الخلدوني، حتى كانت غرناطة تتهاوى، وأبو عبد الله الصغير يسلّم مفاتيحها، وينسحب لينسحب معه العرب جميعاً من مغامرةٍ حضاريةٍ كانت عظيمةً وجميلةً.

وأما اللحظة الزمنية المميَّزَة، فلحظة تحرير **المقدمة**. مَأْتَى «الامتياز» فيها أنها لحظَةٌ أخيرةٌ في مسارٍ حضاري عربي ـ إسلامي كشفت فيه تجربة العرب عَمَّا لها وما عليها. حينَها، اكتملتْ دورة «تاريخيةٌ» سمحتْ لابن خلدون بما لم تسمح به لغيره ممَّن سبقوه لأنهم لم يقاسموه لحظةَ النهايات: سمحت له بالتأمّل والسبر والاستنتاج والحكم. أتى النص الخلدوني ـ بهذا المعنى ـ يقدّم في القرن الرابع عشر الميلادي (الثامن ـ التاسع الهجري) جردةَ حسابٍ، حصيلةً تقويميةً، لسبعمائة عام ويزيد من مغامرةٍ حضاريةٍ عربيةٍ ـ إسلاميةٍ كانت قد كَبَتْ وأتَتْ عليها أحكام التّطوّر. ولقد كان في وسع العلاَّمةِ الكبير أن يرتجل ـ مرتاحاً ـ أحكامَه القطعية، ولكن القاسية أيضاً، في حقِّ دولةٍ يُئِسَ من أمرها وتوقَّف رميمُها عن الإيحاء باحتمال الحياة أو الانبعاث من جديد، ومن ذلك حكمه «بأن الهَرَمَ إذا نزل بالدولةِ لا يرتفع»[١٣]. وهو فعلاً لم يرتفع بعدَها[١٤].

وبعد، هل ثمة ما يمنعنا اليوم، وبعد هذا السَّيْل المنهمر من النَّكْبَات والإخفاقات، أن نَتَخَلْدن أو أن نستعير مفردات الخلدونية فنقول إن الأوان آن لنلتفت إلى داخلنا العربي لفهم الأسباب التي تصنع إخفاقاتنا ودُونيَّتِنَا وهامشيتنا في التاريخ المعاصر؟ لا مَرِيَّةَ في أنه أَصَابَنَا عظيمُ المصائب من الاستعمار والصهيونية والامبريالية والكولونيالية المتجدِّدة والمتصهينة في طبعةٍ أمريكيةٍ مَزيدةٍ وغير مُنَقَّحَةٍ،

---

(١٣) المصدر نفسه.

(١٤) بعد خمسمائة عام من كتابة ابن خلدون ما كتب، جرَّبَ العربُ أن ينهضوا؛ ولكنهم كلما حاولوا ذلك انتكسوا وعادوا إلى البدايات!

وليسَ يَجْحَد ذلك إلاَّ غبيٌّ أو مُحْتَالٌ أَفَّاق؛ ولكن، أليس فينا ما نحتاج إلى أن نغيِّره بأنفسنا حتى يغيِّر الله ما بقومنا؟ أليس داخلُنَا مُهْتَرِئاً وصَدِيدِيّاً بحيث يأكل نفسَه بنفسه. أليس الفساد طاعناً في السنّ في ديارنا حتى بِتْنَا نَأْنَسُ به في دولنا واقتصادنا ومؤسساتنا وأحزابنا وأنظمة قيمنا. ألم يتحول هذا الفساد إلى نظامٍ له جُنْدٌ وتيجانٌ ورعيةٌ وصولجان؟ أليس على المرء ـ إذن ـ أن يكون على قدرٍ محترمٍ من الغباء حتى يَجْحَدَ هذه الحقائق الفاقعة التي لا تَسُرُّ الناظرين؟

المناقشــات

١ ـ فايز الصيّاغ

ما زلنا في مطلع الألفية الثالثة نشهد رواسب راسخةً ومتجذرةً في أكثر البلدان العربية لظاهرة امّحاء الخط الفاصل بين ما يملكه الحاكم وبين المال العام. وتستوي في ذلك البلدان العربية النفطية وغير النفطية، حتى في الأحوال التي تشح فيها الموارد. فلا حِسبة ولا محاسبة ولا مساءلة في هذه الحالة، بل لا يحق لأي فردٍ أو جماعةٍ أو هيئةٍ في البلاد أن يتخذ دور الرقيب أو الحسيب.

٢ ـ أمحمد مالكي

أريد الوقوف عند نقطةٍ مفصليةٍ تتعلق بتصورات الدولة السلطانية، للمال العام وطرق كسبه وآليات توزيعه، فهي المالكة الرئيسة لسلطة توزيع الرأسمال بشقيه المادي والرمزي وإعادة توزيعه. حيث تنمو مالية الفرد كلما ازداد ولاؤه للسلطان والسلطة. من هنا تبدو الصلة وثيقةً بين طبيعة الدولة في مجالنا العربي -الإسلامي واستمرار الفساد واستقراره، وإن من ضمن طرق العلاج تفكيك هذه العلاقة وإعادة بناء الدولة على أسسٍ تُقيم اعتباراً للفصل المطلوب والضروري بين المال العام وأموال الأفراد باعتبارهم أشخاصاً طبيعيين. وفي التجربة التاريخية لغيرنا من الدول أمثلةٌ عن الأهمية الاستراتيجية لهذا الفصل.

٣ ـ إسماعيل الشطي

هناك مغالطةٌ تاريخيةٌ في محاولة إسقاط مفاهيم الدولة المعاصرة على التاريخ الإسلامي، فالفساد وفق تعريفه المعاصر نتاج الدولة الحديثة، بينما الدول التي عاش تحت ظلّها المسلمون إبان العصر الوسيط نتاج نظامٍ دولي مغايرٍ، فالدولة هناك تختلف عن الدولة هنا من حيث طبيعتها ووظيفتها ومركزيتها وطبيعةِ المواطنية فيها وعلاقتها بالفرد، ولذلك فإن تعريف الفساد في العصر الوسيط يختلف عن تعريفه اليوم. إن

تعريف الفساد راعى بدرجةٍ كبيرةٍ مقتضيات الرأسمالية الليبرالية السائدة، وركّز في تعريفه على المنفعة، واعتبره مشكلةً سياسيةً واقتصاديةً، بينما يعتبرها الإسلام مشكلةً أخلاقيةً بالدرجة الأولى.

٤ ـ سالم توفيق النجفي

تقوم ثوابت الدين الإسلامي على محاربة الفساد والاستبداد، وما جاء في كتاب أبي يوسف والماوردي وغيرهما حول اقتطاع الأراضي الزراعية في عهد الخليفة الراشدي عثمان بن عفان ليس إفساداً بل تلبيةً لمتطلّبات إدارة الدولة في حين لم يكن كذلك في مرحلة إدارة الدعوة، بينما يرتد جزءٌ من فساد العصر الوسيط إلى محدودية الحداثة في التطبيق الإسلامي في زمنٍ مختلفٍ عن صدر الإسلام، وفي مكانٍ اتسع جغرافياً عن نقطة بدء الدعوة، وهنا تكمن إشكالية الفساد بعد صدر الإسلام.

٥ ـ خالد زيادة (يرد)

لديّ فقط بعض التوضيحات، إذ وضعت بعض التحفظات في بداية البحث ولاسيما في ما يتعلق بمقارنة مفاهيم حديثةٍ، ومحاولة العثور عليها في التاريخ أو في التراث. ولم أضع هذا التحفظ لأحمي نفسي فحسب، بل ذكرت شيئاً آخر، بأنه ليس من الضروري دائماً أن نعثر في تاريخنا الثقافي على إيجابيات، فربما يعجّ هذا التراث بالكثير من السلبيات، بما في ذلك ما نجده في واقعنا من سيطرة الكثير من الموروثات التي تعيق مسيرتنا، وتعيق التقدم.

لا يمكن أن نبدأ دراسةً في التجربة التاريخية بتحديد المفاهيم مسبقاً طالما أن هذه المفاهيم نفسها ستتغير عبر التاريخ. إن مفهوم الفساد أيام عثمان بن عفان غير مفهوم الفساد في القرن الرابع الهجري/العاشر الميلادي، وغير مفهوم الإصلاح لدى العثمانيين. إذاً ليس بالإمكان تحديد ما الفساد؟ طالما نحن نتكلم عن تطورٍ تاريخي، كما يعني أنه ليس من الأكيد أن هناك مفهوماً إسلامياً للفساد، ومفهوماً مقابلاً غربياً له. وأفضل طريقةٍ هي الطريقة التجريبية لنجد كيف تتطور المفاهيم عبر الزمن وعبر المتطلبات. ما حاولت أن أقوله هو نوعٌ من المحاولة الأولية في الموضوع، وهو نوعٌ شائكٌ بسبب طول المسافة الزمنية، وكثافة المعطيات المرجعية.

تعقيباً على د. عبد الإله بلقزيز في ما يتعلق بموضوع القرن التاسع عشر، فلقد ذكرت التجربة العثمانية والإصلاح التنظيماتي العثماني، وذكرت محمد علي ـ ذكراً سريعاً ـ لكن توقفت عند القرن التاسع عشر لأني أعتقد بأن مفهوم الإصلاح كله في

القرن التاسع عشر اختلف تماماً عن المفاهيم الإصلاحية لدى الفقهاء التقليديين، بسبب أننا أصبحنا تحت تأثير التجربة الأوروبية، وهذا ما يحتاج إلى مقاربةٍ مختلفةٍ منهجياً ومعرفياً، ولاسيما أن العديد من الكتّاب قد سبقوني إلى دراسة كل ما يسمى بإصلاح القرن التاسع عشر. المسألة الخلدونية مسألةٌ مهمةٌ جداً لكني أخشى دوماً من أن يحجب النور الوهّاج لابن خلدون سابقيه ولاحقيه، وبالتالي كان من الضروري أن أذكره، لكني أعتقد أن تلميذه المقريزي قال أشياء تشبه الأشياء التي ذكرها، مع أنه لا يرقى إلى مستواه، هذا فقط على سبيل الـمثال.

القسم الثاني

عوامــــل الفســـاد وآثــاره

الفصل الخامس

العوامل والآثار في النمو الاقتصادي والتنمية

جورج العبد[*]

أولاً: الفساد في أدبيات علم الاقتصاد

لم يكن الفساد موضوعاً محورياً في أبحاث الاقتصاديين ودراساتهم خلال فترة السبعينيات والثمانينيات، حيث تُرِكَ النقاش بشأنه لعلماء الإدارة العامة والباحثين في العلوم السياسية والاجتماعية، مع التركيز في دراسات هؤلاء الباحثين على النواحي القانونية والإدارية وسبل معالجتها. غير أن الوضع تغيّر تماماً في مطلع التسعينيات، حين بدأ الاقتصاديون يهتمون بموضوع الفساد بشكل خاص، وبظاهرة الحوكمة ودور المؤسسات بشكل عام، باعتبارها عوامل رئيسية تؤثر في كفاءة تشغيل الاقتصاد الكلي ومن ثم في أداء الاقتصاد ذاته[1].

وقد كان وراء هذا التحوّل عدة عوامل، البعض منها نابع من تطور علم الاقتصاد نفسه بينما يرجع البعض الآخر إلى عوامل وتطورات خارجية. ففي الدراسات والتحليلات المعنية بعملية النمو الاقتصادي، وخاصة موجة الدراسات التي عمّت الأدبيات الاقتصادية في أعقاب صدور دراسة روبرت سولو (Robert

---

(*) باحث اقتصادي فلسطيني، والمدير السابق لإدارة الشرق الأوسط في صندوق النقد الدولي.

(١) في ما يلي أهم المراجع التي استعرضت موضوع الفساد وعلاقته بالأداء الاقتصادي: Susan Rose-Ackerman, *Corruption: A Study in Political Economy* (New York: Academic Press, 1978); George T. Abed and Sanjeev Gupta, eds., *Governance, Corruption, and Economic Performance* (Washington, DC: International Monetary Fund, 2002), and Pranab Bardhan, «Corruption and Development: A Review of Issues,» *Journal of Economic Litrature*, vol. 35 (September 1997), pp. 1320-1346.

(Solow) التاريخية في عام ١٩٥٦[٢]، ودراسات احتساب النمو (Growth Accounting) التي بادر بها دينيسون (E. F. Denison) في عام ١٩٦٧[٣]، عجز علماء الاقتصاد عن طرح تفسير مقنع وكامل لعملية النمو من خلال تحليل دور عوامل الإنتاج الأساسية ـ أي اليد العاملة ورأس المال ـ حيث ظل من المتعذر تفسير جزء غير قليل من النمو الاقتصادي الخاضع للتحليل استناداً إلى النماذج الاقتصادية القياسية المستخدمة آنذاك. وقد عزا الاقتصاديون هذا الجزء إلى «التطور التكنولوجي» (وهو مفهوم غامض في حد ذاته ولا يسهل قياسه) أو إلى «التحسن النوعي» في عوامل الإنتاج، وما إلى ذلك من اعتبارات متعددة جرت مناقشتها على مدى سنوات طويلة.

ومن بين الفرضيات التي طرحها بعض الاقتصاديين أن هذا الجزء المبهم في عملية النمو الاقتصادي يرجع في الأساس إلى دور المؤسسات[٤]، وخاصة المؤسسات المعنية بتخصيص الموارد والإشراف على صياغة السياسات المالية والاقتصادية وتنفيذها. ومن هنا نبعت أهمية دور المؤسسات في تأمين بيئة قانونية وإدارية سليمة لتفعيل عمليات الادخار والاستثمار بما يدعم كفاءة تشغيل السوق وفقاً لمعايير الحكم الرشيد (Good Governance). ومن هنا أيضاً بدأ الاقتصاديون يدركون أهمية الفساد في إضعاف المؤسسات القائمة على تطوير السياسات الاقتصادية وكذلك مؤسسات التنظيم والرقابة، الأمر الذي يؤدي بالطبع إلى تدني معدلات الأداء الاقتصادي.

وقد تزايدت الأدلة على صحة هذه الفرضية بشكل واضح في مطلع التسعينيات إبان التحول من النظام الاشتراكي إلى نظام السوق في دول الاتحاد السوفياتي. فمع انحلال الإطار المؤسسي الذي كان يحكم العملية الاقتصادية في ظل النظام الاشتراكي برز الفراغ المؤسسي الواسع النطاق الذي أفضى إلى تراجع شديد في الأداء الاقتصادي لتلك الدول، وأفسح المجال لانتشار الفساد بشكل أسطوري، ولا سيما في الدول ذات الثروات الطبيعية مثل روسيا وكازاخستان وأذربيجان. وقد تجسد اهتمام الاقتصاديين بموضوع الفساد آنذاك من خلال إصدارهم عدداً كبيراً من الدراسات التي حاولت قياس آثاره على تطورات معدل النمو وعلى التضخم المالي

---

(٢) Robert M. Solow, «A Contribution to the Theory of Economic Growth,» *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, no. 1 (February 1956), pp. 65-94.

(٣) Edward F. Denison and Jean-Pierre Poullier, *Why Growth Rates Differ; Postwar Experience in Nine Western Countries* (Washington, DC: Brookings Institution, [1967]).

(٤) Douglass C. North, *Institutions, Iinstitutional Change, and Economic Performance*, Political Economy of Institutions and Decisions (Cambridge, MA; New York: Cambridge University Press, 1990).

وغيرهما من مقاييس الأداء الاقتصادي المعروفة[٥].

وهناك أيضاً عوامل خارجية حدت الاقتصاديين على توجيه مزيد من الاهتمام العلمي نحو موضوع الحوكمة والفساد، وأهمها انتشار العولمة والتقارب الاقتصادي بين الدول خلال العقود الثلاثة الماضية. وقد تزامن هذا الانتشار بل تسارع في التسعينيات مع انهيار نظام الاتحاد السوفياتي وانتهاء الحرب الباردة بين المعسكرين. فمع انحسار أهمية الاعتبارات السياسية والأيديولوجية في تحديد العلاقات الاقتصادية بين الدول، انفتحت اقتصادات الدول الناشئة والنامية بشكل خاص أمام قوى السوق والمنافسة في الأسواق العالمية، ولا سيما في سعيها إلى اختراق الأسواق التجارية العالمية للسلع والخدمات واستقطاب الموارد الاستثمارية والتكنولوجيا والمهارات الإدارية المتطورة، وخاصة من الدول الصناعية. وسرعان ما تبين للدول النامية والناشئة أن النجاح في استقطاب الاستثمار والتكنولوجيا مرتبط في المقام الأول بمستوى الجودة في أداء مؤسسات الدولة وبكفاءة الإطار التنظيمي والجهاز الرقابي وقدرتهما على تأمين حدٍّ أدنى من الكفاءة والنزاهة والشفافية. ومن ناحية أخرى، تعززت أهمية الانفتاح والشفافية أيضاً مع عملية تحرير التجارة الخارجية وتوسيع فرص التبادل التجاري التي أشرفت عليها منظمة التجارة العالمية (World Trade Organization, WTO) وقبل ذلك اتفاقية الغات (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) على مدى العقود الثلاثة المنصرمة.

وفي الوقت نفسه، تزايد اهتمام المؤسسات الدولية المالية والإنمائية بأهمية الإصلاح المؤسسي والهيكلي في رفع معدّلات النمو في الدول النامية، فكرّست المزيد من الجهد لتعزيز سلامة بيئة العمل والاستثمار في تلك الدول من خلال المساعدات الفنية والقروض وتعميم نتائج الدراسات التحليلية والميدانية. وفي هذا الإطار، بينت تلك الدراسات أهمية الحكم الرشيد ليس في استقطاب الاستثمار وحسب، وإنما أيضاً في تحسين كفاءة العمليات الاستثمارية وتعظيم فوائدها. وبالطبع فإن أهم متطلبات الحكم الرشيد هي الشفافية والمساءلة وغياب الفساد. وفي الوقت نفسه، بدأت المؤسسات الدولية في تجميع ونشر المعلومات الإحصائية والدراسات التقييمية حول الحوكمة والفساد[٦]، الأمر الذي حفَّز الدول على تعزيز جهودها الرامية إلى

(٥) انظر على سبيل المثال: Andrei Shleifer and Robert Vishny, «Corruption,» *Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, no. 3 (August 1993), pp. 599-617.

(٦) Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobat'n, *Governance Matters*, Policy Research Working Papers; no. 2196 (Washington, DC: World Bank, Development Research Group, Macroeconomics and Growth; World Bank Institute, Governance, Regulation, and Finance, [1999]).

إصلاح مؤسساتها الاقتصادية وأجهزتها الرقابية في سبيل تقليل فرص الفساد وتحسين بيئة العمل. وفي تلك الفترة نشط دور المنظمات غير الحكومية في توسيع الاهتمام بالشفافية ومكافحة الفساد، وفي مقدمتها منظمة الشفافية الدولية (Transparency International) التي أسسها خبير سابق في البنك الدولي، واتسع نشاط مؤسسة خدمات المخاطر السياسية (Political Risk Services) التي تصدر **المرشد الدولي للمخاطر القُطرية** (International Country Risk Guide, ICGR) و**تقرير التنافسية العالمية** *(World Competitiveness Report)*. وقد ضاعفت هذه المؤسسات جهودها لتدوين ونشر معلومات مفصلة عن اقتصادات الدول النامية والناشئة وتصنيفها وفقاً لمعايير الشفافية والفساد.

أما العامل الخارجي الآخر الذي أسهم في نشر الوعي بالفساد وحفز الاهتمام به فقد برز في أواخر التسعينيات عند اندلاع الأزمات المالية في آسيا وروسيا وأمريكا اللاتينية. فبالرغم من الارتباط الوثيق لسنوات طويلة بين تلك الدول والمؤسسات المالية الدولية من خلال استخدام تلك الدول للقروض الإنمائية من البنك الدولي والبنوك الإنمائية الإقليمية وأيضاً من خلال المشاورات السنوية التي تعقدها مع صندوق النقد الدولي بمقتضى المادة الرابعة من اتفاقية تأسيسه، فقد جاءت هذه الأزمات المتتالية مفاجئة ليس فقط في توقيتها وإنما أيضاً في مدى تعقدها وجسامة عواقبها الاقتصادية والمالية والاجتماعية. إذ سرعان ما تبين أن المعلومات التي كانت متوفرة عن اقتصادات تلك البلدان، ولا سيما عن مستوى المديونية وتوزيعها على القطاعات المختلفة وعن أوضاع القطاع المصرفي والعمليات الاستثمارية والتجارية التي كانت تقوم بها أجهزة القطاع العام خارج إطار الموازنة العامة، هي معلومات جزئية إجمالاً في أحسن الأحوال إن لم تكن مضلّلة. ولهذا، وفي إطار معالجة هذه الأزمات، اتخذت المؤسسات الدولية وفي مقدمتها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي إجراءات طارئة ومباشرة لمعالجة موضوع الدقة والأمانة والشمولية في تدوين ونشر المعلومات اللازمة لرصد التطورات الاقتصادية والمالية، وذلك في سياق اضطلاعها بالمسؤوليات المنوطة بها في تأمين سلامة النظام المالي العالمي والعمل مع الدول المعنية في وضع النظم والآليات الكفيلة بتجنب الأزمات في المستقبل.

وفي هذا الإطار، أقر صندوق النقد الدولي وكذلك البنك الدولي عدة مبادرات في مجال الشفافية وضعت من خلالها الأطر والمعايير اللازمة لتأمين جمع المعلومات ونشرها وتقديم تقارير دورية إلى الصندوق ومن خلاله إلى الدول الأعضاء، بما يؤمن للأطراف المعنية فرصاً للتشاور والتعاون في الوقاية من الأزمات. كذلك اتسع نطاق برامج المساعدة الفنية التي تقدمها المؤسسات المالية الدولية للدول الأعضاء بغية تحسين

أداء المؤسسات المالية والاقتصادية فيها وتعزيز قواعد الحكم الرشيد ومكافحة الفساد(٧). وإضافة إلى ذلك، تعاظمت الضغوط على الدول الأعضاء ليس فقط من المؤسسات الدولية الرسمية وإنما أيضاً من مؤسسات الائتمان الكبرى في الأسواق المالية، وذلك لحثها على نشر المزيد من المعلومات عن أوضاعها الاقتصادية والمالية. ومن ناحية أخرى، نجد أن الدول الناشئة والنامية، ولا سيما الدول الناشئة المقترضة من الأسواق المالية العالمية كالبرازيل والأرجنتين وكوريا والمكسيك ودول أوروبا الشرقية وروسيا، حرصت بدورها على إبراز صورة إيجابية عن حسن أداء اقتصاداتها وسلامة نظمها المالية فضاعفت جهودها في نشر وتعميم المعلومات وفي الانضمام إلى مبادرات الشفافية والانفتاح الاقتصادي والمالي. وفي هذا المجال، أبدت هذه الدول قدراً أكبر من التعاون مع صندوق النقد الدولي في نشر التقارير التي يتم إعدادها في إطار المشاورات السنوية التي تجريها معه سنوياً بمقتضى المادة الرابعة من اتفاقية تأسيس صندوق النقد الدولي (The Articles of Agreement).

ثانياً: الحوكمة والفساد وعلاقتهما بالأداء الاقتصادي

باختصار، يمكن تعريف الحوكمة لأغراض هذه الدراسة بأنها منهج السلطة في ممارسة الحكم. ولكي يكون هذا التعريف مفيداً وشاملاً في آن واحد، يجب مراعاة المعنى الواسع لكل من المفردات الواردة فيه. فمفهوم «السلطة» هنا لا يقتصر على السلطة السياسية، بل يشمل أي كيان فعلي أو معنوي يُحمِّله أفراد ينتمون إليه مسؤوليات عامة تهمهم كمجموعة. وكذلك ينبغي النظر إلى مفهوم «الحكم» بمعناه الواسع، وهو آلية الاضطلاع بهذه المسؤوليات في المجال المتفق عليه سواء أكان سياسياً أو اقتصادياً أو متعلقاً بالعمل المدني.

أما المنهج أو الأسلوب أو الإطار الذي تمارس السلطة من خلاله هذه المسؤوليات فهو قوانين اللعبة التي تتفق عليها كافة الأطراف المعنية وتشرف على تنفيذها مؤسسات منفتحة تتقبل مساهمة الجميع، لأنها تعمل وفقاً لمبادئ ومعايير

(٧) من بين المبادرات التي اتخذها صندوق النقد الدولي في هذا الصدد إقرار ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة (Code of Good Practies in Fiscal Transparency) في عام ١٩٩٨ والذي تم تحديثه في عام ٢٠٠١، وتقارير مراعاة المعايير والمواثيق (Reports on the Observance of Standards and Codes) في مجالي المالية العامة والإحصاءات الاقتصادية، بالإضافة إلى إطلاق مبادرة إعداد تقارير تقييم استقرار النظام المالي (Financial System Stability Assessment) للدول الأعضاء. وقد شجع الصندوق الدول المعنية على نشر المعلومات الواردة في هذه التقارير، فنشر ما يزيد على مئة تقرير بمشاركة ما يقرب من خمسين بلداً صناعياً وناشئاً ونامياً.

الشفافية والمساءلة بما يحقق لها المصداقية والشرعية أمام الجمهور المعني.

ويمكن حصر المهام الاقتصادية لهذه المؤسسات في العمليات الثلاث التالية:

١ ـ عملية اختيار السلطة وتجديدها أو تغييرها

إذا اعتبرنا أن الدور الاقتصادي للسلطة يتمثل في إدارة المال العام ومنشآت القطاع العام وتنظيم بيئة العمل بما يضمن حقوق العاملين والمستثمرين وسلامة النظام المصرفي إلخ، فإن تقييمنا لسلامة الحكم أو سوئه ينبع من مدى تقديرنا لسلامة عملية اختيار المسؤولين الاقتصاديين وتحديد مهام مؤسسات الدولة المعنية بوضع السياسات والنظم المطلوبة لإدارة اقتصاد البلد وضمان سلامته. فكلما تم هذا الاختيار وفقاً لمعايير الكفاءة والمشاركة والشفافية والمساءلة، كان تقييمنا إيجابياً للحوكمة في هذا المجال، وكلما ابتعدت سبل الاختيار وتحديد المهام عن هذه المبادئ وطغت عليها اعتبارات شخصية أو مزاجية، أو تمت بعيداً عن الشفافية والمساءلة، زادت فرص الفساد وسوء الحكم.

٢ ـ وضع السياسات وتنفيذها

إن عملية تطوير السياسات وصياغتها ثم تنفيذها يمكن أن تتم بصور وأشكال مختلفة. غير أن الالتزام بالحكم الرشيد يتطلب أن تتم هذه العملية وفقاً لمبادئ ومعايير تكفل حداً أدنى من الكفاءة والانفتاح على آراء واهتمامات الأطراف المعنية، فضلاً على ضرورة انسجامها مع القانون وقواعد التنظيم والإدارة الرشيدة. ويجب أيضاً أن تعكس هذه السياسات المصلحة العامة وأن تخضع في صياغتها وتنفيذها إلى المراجعة والمساءلة من المجالس التشريعية وهيئات الرقابة والتدقيق الخارجي. وكلما ابتعدت هذه العملية عن هذه المبادئ والمعايير، تداخلت فيها العناصر المغرضة والاعتبارات الفئوية ومن ثم تعرّضت لسوء التصرف والفساد مما يحول دون تحقيق الأهداف المجتمعية التي كانت منوطة بها.

٣ ـ تأمين الآليات السليمة للتفاعل بين المواطنين ومؤسسات السلطة

يمكن اعتبار علاقة المواطن بالدولة أهم عنصر في تحديد سلامة الحكم أو سوئه، إذ أنها تشمل في الميدان الاقتصادي القوانين والنظم المعتمدة من أجهزة الدولة والتي تؤثر تأثيراً مباشراً أو غير مباشر في المواطنين (في مختلف أشكال مساهماتهم في الحياة الاقتصادية من خلال إقامة الشركات والجمعيات والنقابات والمساهمة في منظمات المجتمع المدني) وكذلك مساهمة المواطنين في أعمال أجهزة الدولة من خلال دفع الضرائب والرسوم ومراجعة وتقييم أداء هذه المؤسسات لتعزيز التزامها بخدمة

المواطن والمصلحة العامة. وتدخل في هذه العلاقة أعمال هيئات الجهاز التنفيذي كالوزارات المختلفة وهيئات تنظيم ومراقبة قطاع الأعمال والقطاع المصرفي ونظم التجارة الخارجية، فضلاً عن الهيئات المستقلة أو شبه المستقلة كالمصرف المركزي وهيئات تنظيم سوق السندات والأوراق المالية.

فالحكم الرشيد في العلاقة بين المواطن والدولة يتطلب وجود آليات للتفاعل تضمن التزام أجهزة الدولة في تعاملها مع المواطنين بحكم القانون وحرية الرأي والتعبير وبحماية حقوق المواطنين وحقوق الملكية، كما تكفل للمواطنين سبل المساهمة الفعلية والمؤثِّرة في إدارة مؤسسات الدولة وتوجيه اهتماماتها وسياساتها، وهو ما يتم إما من خلال المساهمات الفردية أو من خلال الشركات والجمعيات والنقابات المهنية وسواها من الكيانات التي قد ينشئها المواطنون في هذا المجال.

ويلاحظ أن العامل المشترك في هذه العمليات الثلاث هو أنها تتم مع حد أدنى من الشفافية والمساءلة وتنسجم مع القوانين والنظم التي يتم إقرارها ديمقراطياً من أجل ضمان المصلحة العامة. فإذا توافرت هذه الشروط في المجال الاقتصادي، تعززت سلامة الحكم وتم اختيار مسؤولين من ذوي الكفاءة العالية والمصداقية الكبيرة، وأصبحت صياغة السياسات الاقتصادية والمالية تتم على أساس المشورة واسعة النطاق والحرص على المصلحة العامة. ويتيح كل ذلك لأجهزة الدولة تنفيذ هذه السياسات بطرق يقبلها الجمهور، مما يحفِّز المواطنين على التعامل معها بروح إيجابية نابعة من ثقتهم في شرعيتها وحسن تمثيلها للمصلحة العامة.

ومن هنا يمكن تعريف الفساد بأنه استغلال المسؤولين لمراكز المسؤولية العامة لتحقيق منفعة خاصة، أو كما عرّفه أحد المشاركين في هذه الندوة هو «شخصنة الشأن العام». والفرضية التي ستحاول هذه الورقة طرحها ثم عرض الأدلة المؤيدة لها تفيد بأن سلامة الحكم في الميدان الاقتصادي، أي الالتزام بالأسس والمبادئ المذكورة آنفاً، يرتبط بارتفاع مستوى الأداء الاقتصادي، بينما يرتبط الفساد بتدني هذا المستوى.

وستحاول الورقة عرض نتائج بعض الدراسات التي اعتمدت على التحليل الاقتصادي القياسي لربط مؤشرات الحوكمة أو الفساد بالأداء الاقتصادي. وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن هذه الدراسات اعتمدت في الأساس على منهجية معيّنة لقياس درجات انتشار الفساد والتي ظلت موضع نقاش وربما محل طعن بالرغم من انتشار استخدامها في الدراسات المعنية. وتعتمد هذه المنهجية في الأساس على استطلاع آراء ذوي الصلة من خلال استبيانات مصممة وفقاً لمعايير إحصائية وتحليلية

معهودة حول أوضاع سير العمل في مؤسسات الدولة والقطاع الخاص أخذاً في الاعتبار العناصر الثلاثة السالفة الذكر. وقد شملت هذه الاستطلاعات رجال أعمال ومسؤولين وممثلين للمنظمات غير الحكومية وخبراء وصحفيين وغيرهم من العاملين بانتظام في الحقل العام وفي القطاع الخاص. وقد طُلب من المشاركين في الاستطلاعات تقييم نواح متعددة من الوضع القانوني والإداري والاقتصادي في البلد محل البحث (مثل وضوح وشرعية القوانين المعمول بها، والتزام المسؤولين بحكم القانون، وكفاءة النظام القضائي، وانتشار الرشاوى أو غيابها، والمبادئ المعمول بها لاستبدال السلطة، ومصداقية المسؤولين وقدرتهم على حماية حقوق المواطنين والمستثمرين الخ. . .). وتلا ذلك ترتيب نتائج التقييم في تسلسل رقمي (من صفر إلى عشرة على سبيل المثال). وقد تم استخلاص المؤشرات العامة للفساد أو الحكم الرشيد بتجميع النتائج الإحصائية للاستبيانات وتصنيفها وفقاً لعناصر الحوكمة الرئيسية.

وقد نشطت المؤسسات الدولية العاملة في مجالات الاقتصاد والمال وكذلك المنظمات غير الحكومية في جمع نتائج هذه الاستطلاعات على شكل بيانات إحصائية تبين تصنيف الدول وفقاً لمؤشرات الحكم الرشيد. وقد اعتمد معظم الباحثين هذه التصنيفات في تحليلاتهم الاقتصادية القياسية ودراساتهم الكمية. ومن أكثر البيانات تداولاً البيان السنوي الذي تصدره منظمة الشفافية الدولية والبيانات الواردة في **المرشد الدولي للمخاطر القُطْرية** وفي تقرير **التنافسية العالمية**.

أما من حيث قياس الآثار في الأداء الاقتصادي فقد ركزت معظم الدراسات على مؤشرات الاقتصاد الكلي (Macroeconomic Indicators) وعلى بيئة الاستثمار والعمل ومؤشرات العدالة الاجتماعية. وحاولت معظم الدراسات تحديد علاقات الارتباط بين مؤشرات الحوكمة أو الفساد وبين المؤشرات الاقتصادية الرئيسية كمعدلات النمو واستمرارية الاستقرار المالي وتوزيع الثروة والدخل ومستوى الفقر وسلامة بيئة الاستثمار والعمل.

ثالثاً: الحوكمة والفساد في المنطقة العربية

من الخصوصيات اللافتة للنظر في اقتصاد المنطقة العربية اعتماده الزائد نسبياً على الدخل الريعي. وتتألف العناصر الرئيسية لهذا الدخل من الإيرادات النفطية والتحويلات الرسمية الخارجية (والتي يرتبط معظمها بعلاقات سياسية وأمنية مع الولايات المتحدة في الأساس) والفوائض المالية في مؤسسات القطاع العام وأخيراً الريع المستمد من تشوهات السياسات الاقتصادية كاحتكارات الدولة وبعض أشكال الحماية التي تدرّ منافع استثنائية لخزينة الدولة أو لمؤسسات القطاع العام. ومن

خصائص الإيرادات الريعية أنها تنتج عن امتلاك الدولة لمورد أو ثروة استثنائية بحكم السيادة وأنها تؤول لخزينة الدولة تلقائياً وبدون الاعتماد على رضا أو تعاون أي طرف آخر في المجتمع، كما هو الحال مثلاً في الإيرادات الضريبية. وقد خضعت هذه الخصوصية للبحث والمناقشة كما تعرّضت بعض الدراسات لعلاقة الدخل الريعي باحتمالات سوء الإدارة وتدني الأداء في المجال الاقتصادي(٨). غير أن هذه الدراسات لم تتفحص بعمق علاقة هذا الوضع باحتمالات انتشار الفساد في الميدان الاقتصادي ولم تتبع أسلوباً علمياً بالقدر الكافي.

ومن طبيعة الدخل الريعي أنه يؤول لخزينة الدولة مباشرة دون أن يمر بقنوات قد تعرّضه للمحاسبة والمساءلة، فمعظمه نتاج لاتفاقيات تعقدها الدولة مع جهات خارجية (النفط واتفاقيات الأمن التي تفرز المساعدات الرسمية الخارجية) بعيداً عن الشفافية والمراجعة من الكيانات السياسية النيابية. ومع تكاثر النظم العائلية والسلطوية في المنطقة العربية، تصبح ملكية العوائد الريعية والتصرف فيها مصدراً حاسماً لتعزيز قوة النظام وتمكينه من تخصيص الموارد الضخمة لحماية نفسه وإدامة حكمه. فليس من الغريب إذن أن يكون مستوى الإنفاق العسكري والأمني مرتفعاً نسبياً في المنطقة العربية. فلا يزال الإنفاق العسكري حوالى ضعف مثيله في مناطق العالم الأخرى بالرغم من انخفاضه النسبي في السنوات الأخيرة(٩)، علماً بأن المنطقة العربية لا تزال تعتبر من أضعف مناطق العالم قدرة على حماية نفسها من الاختراق الخارجي (في شكل غزو أو احتلال أو هيمنة). ونستنتج من ذلك بطبيعة الحال أن النظم في المنطقة العربية إنما تنفق هذه الأموال على الجانب الأمني ليس لحماية مواطنيها من الأخطار الخارجية، وإنما لحماية أنفسها من مخاطر الاحتجاج والمعارضة من هؤلاء المواطنين.

ولا شك في أن هذا الوضع يولد حالات وأوضاعاً سياسية واجتماعية واقتصادية تتميز بضعف الإطار المؤسسي وغياب الشفافية والمساءلة. ونتيجة لذلك،

---

(٨) انظر على سبيل المثال: Anne O. Krueger, «The Political Economy of Rent-seeking Soceity,» *American Economic Review*, vol. 64, no. 3 (June 1974), pp. 291-303, and Kevin M. Murphy, Andrei Shleifer and Robert W. Vishny, «Why is Rent-seeking so Costly to Growth?,» *American Economic Review*, vol. 83, no. 2, (1993), pp. 409-414.

وفي الأدبيات العربية، انظر: محمود عبد الفضيل، «السلوك والأداء الاقتصادي للدول النفطية الريعية في المنطقة العربية،» وحازم الببلاوي «الدولة الريعية في الوطن العربي،» **المستقبل العربي**، السنة ١٠، العدد ١٠٣ (أيلول/ سبتمبر ١٩٨٧)، ص ٩٤ ـ ١١٥ و٦٥ ـ ٧٧ على التوالي، وإيليا حريق «الدولة الرعوية ومستقبل التنمية العربية،» **المستقبل العربي**، السنة ١١، العدد ١٢١ (آذار/ مارس ١٩٨٩)، ص ٤-٢٨.

(٩) International Monetary Fund [IMF], «World Military Spending on the Upswing,» *IMF Survey* (15 December 2003), pp. 374-375.

ينتشر الفساد ويزداد القمع والتضييق على الحريات الشخصية. وهناك عدد من الدراسات التي بيّنت العلاقة الإيجابية بين الإنفاق العسكري والفساد وكذلك العلاقة بين الإيرادات الريعية وسوء الحكم. والسبب في ذلك أن أجهزة الدولة في سعيها لحماية النظام تلجأ إلى أساليب مختلفة من الترهيب والترغيب. ويصبح شغلها الشاغل هو استخراج العوائد الريعية واستخدامها في تقوية شوكة النظام وإضعاف خصومه من خلال التهديد وربما العنف من ناحية أو من خلال الإغراءات التي قد تتخذ أشكالاً متعددة مثل عرض المناصب الحكومية على الأفراد أو إرساء العطاءات على رجال الأعمال المتعاونين أو تقديم الإعفاءات الضريبية أو الدعم المباشر لبعض القطاعات من ناحية أخرى. وإذا حصرنا اهتمامنا في المجال الاقتصادي على سبيل المثال، نجد أن اهتمامات رجال الأعمال والمستثمرين (المحليين والأجانب) تتجه نحو تعظيم استفادتهم من توزيع الريع عن طريق التعامل مع السلطة وكسب رضا الحاكم بدلاً من الاتجاه نحو الادخار والاستثمار في المشروعات الإنتاجية الإنمائية على المدى المتوسط أو البعيد والتي تكون مصحوبة بتحديات ومخاطر.

في الوقت نفسه نجد أن المنطقة العربية قد عجزت عن تحقيق معدلات نمو مرضية نسبياً خلال العقدين الماضيين، بالرغم من إمكاناتها الهائلة، مما جعلها تتخلف عن منظومة الدول النامية كمجموعة. وتشير الدراسات إلى نمو نصيب المواطن العربي من إجمالي الدخل المحلي الفعلي بمعدل سنوي يعادل ٠,٥ بالمئة منذ مطلع الثمانينات وحتى عام ٢٠٠٢، بينما كان المعدل المقابل في بقية الدول النامية حوالي ١,٧ بالمئة[١٠]. ومن اللافت للنظر أن هناك شبه إجماع تبلور لدى الباحثين حول العوامل الرئيسية المرتبطة بتباطؤ النمو في المنطقة العربية. فمع تباين درجة الأهمية التي يوليها كل باحث لأي من هذه العوامل مقارنة بالباحثين الآخرين، وبالرغم من بعض الاختلافات حول مدى دلالة بعض العوامل الثانوية، فقد اتفق معظم الباحثين على أن تفسير هذا الركود الإنمائي في المنطقة العربية مرتبط في الأساس بالعوامل الأربعة التالية:

- ضخامة الجهاز الحكومي.
- ضعف الإطار المؤسسي.
- تخلف الإصلاح في الجهاز المصرفي وضحالة الأسواق المالية بشكل عام.

(١٠) George T. Abed and Hamid R. Davoodi, *Challenges of Growth and Globalization in the Middle East and North Africa* (Washington, DC: International Monetary Fund, 2003).

ـ تدني معدلات الاستثمار وانخفاض كفاءته.

وتمثل هذه العوامل الأربعة في تأثيرها في تباطؤ النمو ما يتراوح بين ٦٥ ـ ٧٥ بالمئة من الفارق في معدلات النمو بين المنطقة العربية ودول آسيا سريعة النمو على سبيل المثال(١١).

من هنا تتضح العلاقة بين الارتفاع النسبي للعائدات الريعية في المنطقة العربية من ناحية وتدني مستوى الأداء الاقتصادي لهذه المنطقة من ناحية أخرى. أضف إلى ذلك أن الآليات التي تحكم هذه العلاقة يمكن استشفافها من العوامل الآنفة الذكر، إذ أن تضخم الجهاز الحكومي وهيمنة أجهزة الدولة على النشاط الاقتصادي نابعان من توفر الموارد الريعية ومن حرص أجهزة الدولة على حماية النظام والإبقاء عليه، الأمر الذي يرتبط، كما أشرنا من قبل، بضعف الإطار المؤسسي لممارسة العمل الديمقراطي وغياب الشفافية والمساءلة. ويؤدي هذا الوضع بطبيعة الحال إلى انتشار الفساد وتشويه السياسات والقرارات الاقتصادية، سواء كان ذلك في عقد صفقات التسليح أو اتفاقيات النفط أو تخصيص الإنفاق الأمني الداخلي أو التوظيف الحكومي، إضافة إلى تدخل السلطة في توجيه الائتمان من المصارف لحلفائها من رجال الأعمال، الأمر الذي يرتبط أيضاً بتدني معدلات الاستثمار المجدي.

وإزاء هذه الخلفية، لم يكن من المستغرب أن ترتيب الأقطار العربية وفقاً لمؤشرات الشفافية وجودة الحكم متدن نسبياً. ففي تصنيف منظمة الشفافية الدولية لعام ٢٠٠٣ احتوى الثلث الأول من البلدان التي تم تصنيفها والبالغ عددها ١٣٣ بلداً على ستة أقطار عربية من أصل ١٩ شملها التصنيف بينما كان الترتيب الوسيط للبلدان العربية هو ٧٠. وبالمثل في تصنيف المرشد الدولي للمخاطر القُطْرية جاء معدل الدول العربية ٢ من أصل ٦ في ما يخص المساءلة الديمقراطية و ٢ من أصل ٦ فيما يخص جودة الجهاز الحكومي(١٢). ولم تختلف هذه النتائج عما توصلت إليه تصنيفات الباحثين في البنك الدولي استناداً إلى قاعدة معلومات شاملة عما يقارب ١٨٠ بلداً يدوِّنها فريق مختص بصفة منتظمة(١٣).

---

(١١) George T. Abed and Hamid Davoodi, «Growth Stagnation in the Middle East and North Africa Region,» IMF Working Paper (forthcoming).

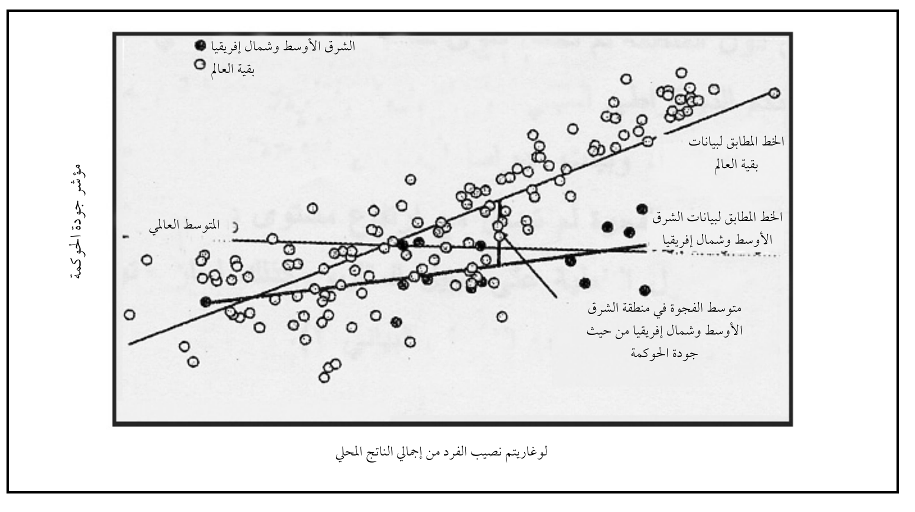
(١٢) انظر: Political Risk Services, *International Country Risk Guide* (Various Issues).

(١٣) Daniel Kaufmann, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi, *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*, Policy Research Working Paper; no. 3106 (Washington, DC: World Bank, [2003]), and Unpublished World Bank Discussion Paper, <http://www.worldbank.org/wbi/governance>.

وقد أعد الفريق الاقتصادي في إدارة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في البنك الدولي[(١٤)] دراسة مستفيضة تمَّ من خلالها تقييم الحوكمة في هذه المنطقة بشكل إجمالي على أساس ٢٢ مؤشراً منها ١٢ مؤشراً صُمِّمت لقياس المساءلة والديمقراطية، و ١٠ مؤشرات لقياس فعالية جهاز الدولة. وبعد النظر بعين الاعتبار إلى مستويات نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، تبين أن أداء منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (والتي تشمل إيران بالإضافة إلى البلدان العربية) في تحقيق الحكم الرشيد جاء دون التوقعات مقارنة ببقية بلدان العالم، وكانت الفجوة بينهما واسعة (انظر الشكل رقم ٥- ١). ويعني ذلك أن مستوى الدخل في الدول العربية يؤهِّلها لتحقيق مستويات أعلى من واقع الحال في مجال الحكم الرشيد.

الشكل رقم (٥-١)

فجوة الحوكمة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مقارنة ببقية العالم



المصـــدر: *Better Governance for Development in the Middle East and North Africa: Enhancing Inclusiveness and Accountability*, MENA Development Report (Washington, DC: World Bank, 2003).

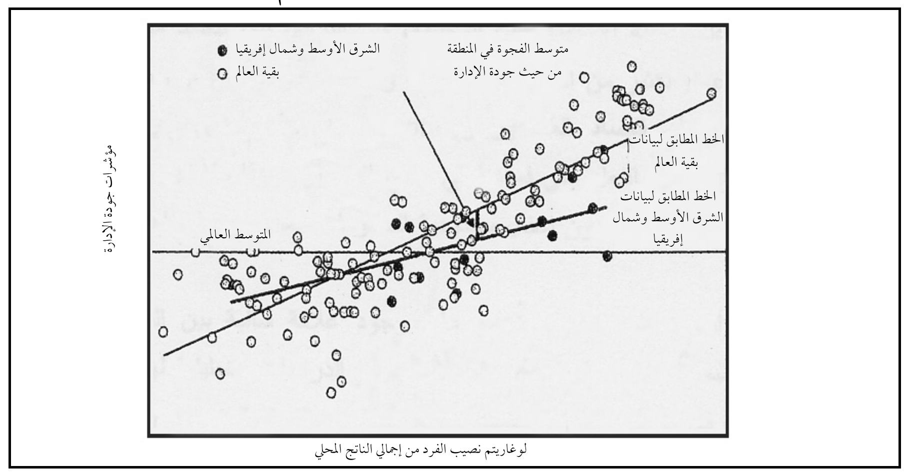
وقد فصلت الدراسة عنصر المساءلة الديمقراطية عن فعالية الجهاز الحكومي، حيث كشفت التحليلات عن تحسن فعالية الجهاز الحكومي في السنوات الأخيرة نتيجة لما أجري من إصلاحات ذات طابع إداري. كذلك بينت الدراسة ارتباط هذا

(١٤) *Better Governance for Development in the Middle East and North Africa: Enhancing Inclusiveness and Accountability*, MENA Development Report (Washington, DC: World Bank, 2003).

التحسن إلى حد ما بارتفاع مستوى دخل الفرد (انظر الشكل رقم ٥-٢). غير أن دول المنطقة لم تحقق سوى قدر ضئيل من التقدم في مجال المساءلة العامة، أي في إقامة مؤسسات الحكم الديمقراطي المبني على أسس الانفتاح والشفافية والمساءلة في ظل سيادة القانون والحريات الأساسية للمواطن. وبينت الدراسة أيضاً أن فجوة المساءلة العامة أكثر اتساعاً من فجوة فعالية أجهزة الدولة، وأن هذه الفجوة لم تضق مع ارتفاع مستوى دخل الفرد، أي أن الدول التي حققت مستويات دخل مرتفعة (الدول النفطية على سبيل المثال، وكذلك لبنان وتونس) لم تتميز بتقدم مواز في إرساء قواعد الحكم الديمقراطي (انظر الشكل رقم ٥-٣).

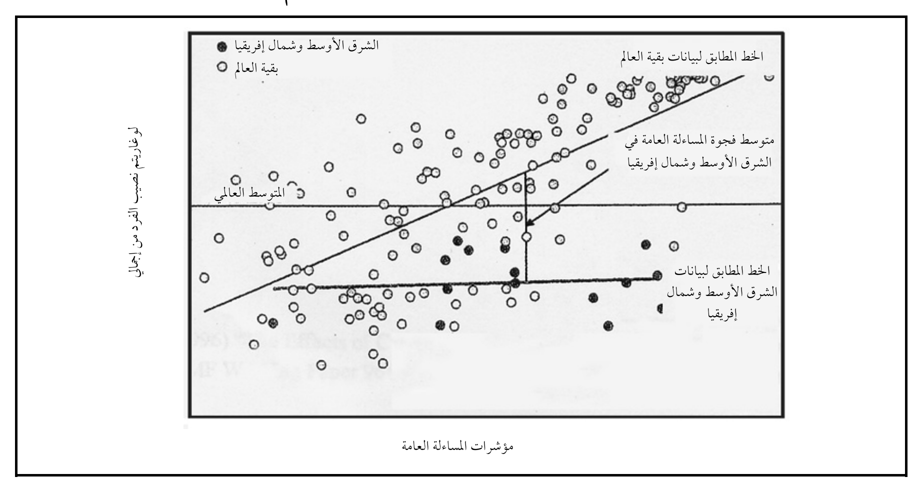
إن تركيزنا على البعد الاقتصادي لمضاعفات الفساد لا يعني إطلاقاً إغفال الأبعاد الأخرى التي تعالجها الأوراق الأخرى المقدمة في هذه الندوة. غير أنه لا بد من التأكيد على أن الفساد، بالإضافة إلى آثاره السلبية في معدلات النمو وفي الفقر وتوزيع الثروة والدخل (وذلك من خلال إضعاف الإطار المؤسسي وتشويه السياسات والحيلولة دون توزيع الموارد بكفاءة) قد ارتبط بالطبع في المنطقة العربية أيضاً بكوارث سياسية وعسكرية تمثلت في استشراء فساد الحكم والقمع السياسي واندلاع الحروب الأهلية، بالإضافة إلى الاختراق الأجنبي للمنطقة وفقدان السيادة وغياب الحريات وتخلف التطور نحو الحكم الديمقراطي.

الشكل رقم (٥-٢)
الفجوة في فعالية الجهاز التنفيذي في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مقارنة ببقية العالم



المصدر: المصدر نفسه.

الشكل رقم (٥-٣)
فجوة المساءلة الديمقراطية في الشرق الأوسط
وشمال أفريقيا مقارنة ببقية العالم



ملاحظة: لا توجد بيانات تكفي لتضمين جيبوتي، والعراق، وليبيا، والضفة الغربية وغزة.
المصدر: حسابات المؤلفين القائمة على مؤشر المساءلة العامة الذي يغطي ١٧٣ بلداً حول العالم.

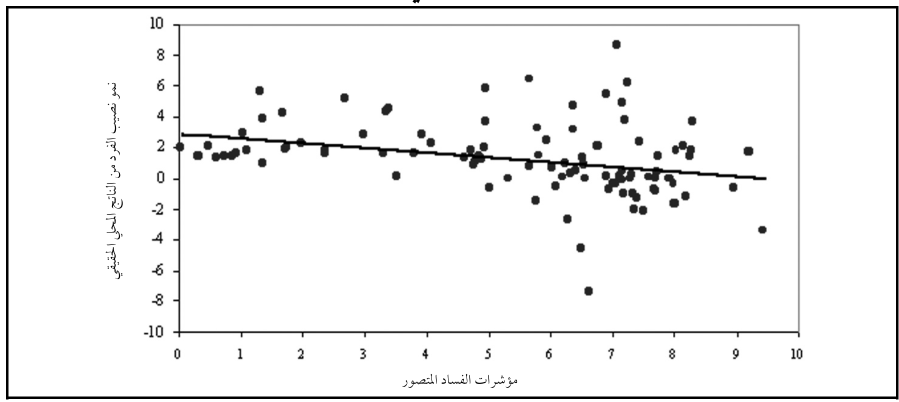
رابعاً: جدلية العلاقة بين الفساد والأداء الاقتصادي

رغم محدودية مفهوم «الفساد» المستخدم في الدراسات المختلفة، وذلك لأنه يعكس في الأساس تصورات المجيبين عن أسئلة الاستطلاعات المختلفة، فإن التوافق بين العديد من هذه الاستطلاعات ذات المصادر المتنوعة والكثير من الدراسات الميدانية ودراسات الحالة في عدد من البلدان لا بد وأن يعزز الفرضية القائلة بأن الفساد المتصور (Perceived Corruption) الذي تشير إليه البيانات الإحصائية المتوفرة إنما يدل بالفعل على فساد فعلي واسع الانتشار. وهذا ما يجيز للباحثين استخدام هذه المؤشرات في الدراسات التحليلية دون إغفال محدودية المعلومات المستخدمة في احتسابها.

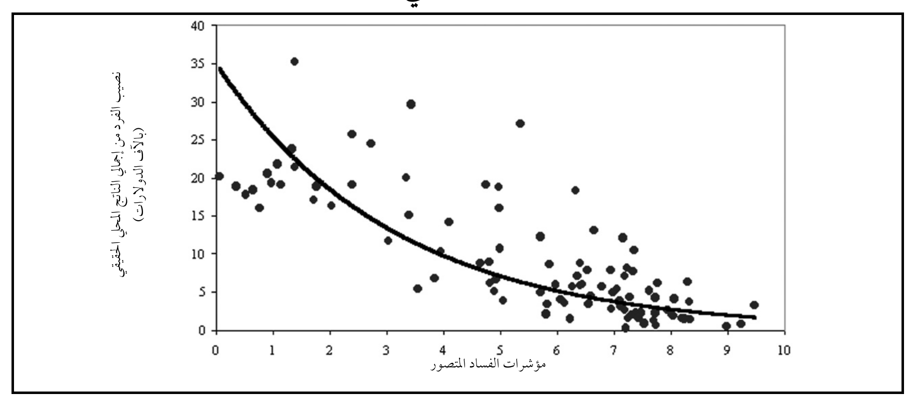
وتكاد مؤشرات الفساد المتوفرة تُجمِع على وجود علاقة سالبة بين الفساد ومعدلات النمو الاقتصادي، كما يوضح الشكل رقم (٥-٤). وقد بينت إحدى الدراسات التحليلية لهذه العلاقة أن حدوث تحسن مقداره نقطتان في مؤشر منظمة الشفافية الدولية الخاص بالفساد المتصور يرتبط إحصائياً بزيادة مقدارها ٠,٥ بالمئة في

المعدل السنوي لنمو إجمالي الدخل المحلي الفعلي(١٥). ولكن هذا الارتباط له علاقة أيضاً بمستويات الدخل، إذ ينخفض معدل انتشار الفساد في الدول المتطورة اقتصادياً مقارنة بالدول النامية كما يوضح الشكل رقم (٥-٥). غير أنه مع متانة هذه العلاقة من الناحية الإحصائية بدليل ارتفاع وثبات معامل الارتباط، فإن مثل هذه التحليلات لا تحسم بالطبع موضوع السببية في العلاقة بين انتشار الفساد ومستوى الدخل أو حتى بين الفساد ومعدلات النمو، الأمر الذي ستعالجه هذه الورقة في موضع لاحق.

الشكل رقم (٥-٤)
الفساد والنمو في ٩٧ بلداً



الشكل رقم (٥-٥)
الفساد والتنمية في ٩٧ بلداً



---

(١٥) Paolo Mauro, *The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure*, IMF Working Paper 96/98 (Washington, DC: International Monetary Fund, 1996).

وقبل أن نتفحص الآليات المختلفة التي يؤثر الفساد من خلالها سلباً في الأداء الاقتصادي، يجب الإشارة إلى ما ذكره الزميل د. محمود عبد الفضيل في ورقته المركّزة التي قدمها في هذه الندوة حيث أكد على نقطة جوهرية يجب ألا تغيب عن الأذهان عند تناول العوامل والآثار الاقتصادية التي تنطوي عليها عملية الفساد، فقال «لعل أخطر ما ينتج عن ممارسات الفساد والإفساد هو ذلك الخلل الجسيم الذي يصيب أخلاقيات العمل وقيم المجتمع، مما يؤدي إلى شيوع حالة ذهنية لدى الأفراد تبرر الفساد وتجد له من الذرائع ما يبرر استمراره، ويساعد اتساع نطاق مفعوله في الحياة اليومية. إذ نلاحظ أن «الرشوة» و«العمولة» و«السمسرة» أخذت تشكِّل تدريجياً مقومات نظام الحوافز الجديد في المعاملات اليومية . . .». ويعني ذلك أن أخطر تداعيات الفساد قد تكون في نواح أخرى خارج نطاق العمليات الاقتصادية، كآثار الفساد في أخلاقيات وقيم المجتمع وفي النظام السياسي، بل في تكوين الجيل الناشئ إلخ.، وهي نواح عالجتها الأوراق الأخرى المقدمة في هذه الندوة. ولكن الآثار الاقتصادية تبقى على جانب كبير من الأهمية، وخاصة تلك التي تساهم في إضعاف الإطار المؤسسي وتشويه السياسات الاقتصادية وتؤدي في نهاية المطاف إلى تدنّي معدلات النمو وحرمان المواطنين من مقومات الحياة الكريمة بالإضافة إلى انتشار الفقر والتمادي في سوء توزيع الثروة والدخل.

وفي هذا الإطار، يمكننا توضيح العلاقة بين الفساد والأداء الاقتصادي من خلال مراجعة سريعة لبعض الدراسات ذات الصلة، والتي نُشِرت في السنوات القليلة الماضية. ومع أن هذه الدراسات تعالج الموضوع بشكل عام، إلا أن النتائج قد لا تختلف كثيراً عما قد تصل إليه دراسات أخرى تركز على الأوضاع في المنطقة العربية، علماً بأن التحليلات الاقتصادية القياسية التي بنيت عليها هذه الدراسات شملت كل ما توفر من معلومات عن الدول النامية والمتقدمة اقتصادياً في العالم، بما في ذلك الدول العربية.

وقد أشرنا آنفاً إلى الآثار السلبية للفساد في معدلات النمو الاقتصادي، ويمكن أن نشير في السياق نفسه إلى الآثار الاقتصادية الأخرى التي أوردتها دراسات مختلفة توصلت إلى النتائج الرئيسية التالية:

- **يساهم الفساد في تدنٍّ كفاءة الاستثمار العام وإضعاف مستوى الجودة في البنية التحتية العامة**(١٦) وذلك بسبب الرشاوى التي تحد من الموارد المخصصة

(١٦) Vito Tanzi and Hamid Davoodi, *Corruption, Public Investment and Growth*, IMF Working Paper 97/139 (Washington, DC: International Monetary Fund, 1997).

للاستثمار وتسيء توجيهها أو تزيد من كلفتها، بالإضافة إلى تداخل الوساطات في اختيار المشروعات الإنشائية وانتشار الغش مما يسفر عن تدني نوعية المنشآت العامة.

ـ **للفساد أثر مباشر في حجم ونوعية موارد الاستثمار الأجنبي**(١٧) ففي الوقت الذي تسعى فيه الدول النامية والناشئة إلى استقطاب موارد الاستثمار الأجنبي لما تنطوي عليه هذه الاستثمارات من إمكانات نقل المهارات والتكنولوجيا والمساهمة في عصرنة الطاقة الإنتاجية المحلية، أثبتت الدراسات أن الفساد يضعف هذه التدفقات الاستثمارية وقد يعطِّلها، إذ يعتبره المستثمرون المعنيون بمثابة ضريبة على أعمالهم وعنصر مهم في رفع مستوى المخاطرة التي تقترن باستثماراتهم.

ـ **الفساد مرتبط بارتفاع مستويات الإنفاق العسكري**(١٨). وقد أشرنا إلى هذه العلاقة سابقاً عند استعراض الوضع القائم في المنطقة العربية، كما كشفت الدراسات عن وجود علاقة موجبة دالة وثابتة بين مؤشرات الفساد وارتفاع مستوى الإنفاق العسكري، نظراً لما يتضمنه هذا الإنفاق من عناصر يصعب على هيئات المراقبة أو المجالس التشريعية الحكم على مصداقيتها وما يوفره من فرص كبيرة للرشوة من خلال إدعاء السلطات ضرورة السرية في شراء الأسلحة. ومن ناحية أخرى، أوضحت الدراسات المعنية بالإنفاق العسكري وجود علاقة سالبة وثيقة بين الإنفاق العسكري ومعدلات النمو نظراً للطابع الاستهلاكي الذي يتسم به هذا الإنفاق ودوره في تحويل الموارد بعيداً عن أوجه الاستثمار المجدي.

ـ **يرتبط الفساد بتردي حالة توزيع الثروة والدخل**(١٩). فقد أوضحت الدراسات الأثر السلبي الذي يحدثه الفساد في ما يتعلق بتوزيع الثروة والدخل من خلال استغلال أصحاب النفوذ لمواقعهم المميزة في المجتمع وفي النظام السياسي، مما يتيح لهم الاستئثار بالجانب الأكبر من المنافع الاقتصادية التي يقدمها النظام، بالإضافة إلى قدرتهم على مراكمة الأصول بصفة مستمرة مما يؤدي إلى توسيع الفجوة بين هذه النخبة وبقية أفراد المجتمع.

---

(١٧) Shang-jin Wei, *How Taxing is Corruption on International Investors*?, NBER Working Paper; no. 6030 (Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 1997).

(١٨) Sanjeev Gupta, Luis de Mello and Raju Sharan, «Corruption and Military Spending,» in: Abed and Gupta, eds., *Governance, Corruption, and Economic Performance*.

(١٩) Sanjeev Gupta, Hamid Davoodi and Rosa Alonso-Terme, *Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty*?, IMF Working Paper 98/76 (Washington, DC: International Monetary Fund, 1998).

ـ **الفساد مرتبط بتراجع مؤشرات التنمية البشرية**[٢٠] وخاصة في ما يتعلق بمؤشرات الصحة والتعليم، حيث بينت الدراسات أنه يقلّل الموارد الموجَّهة نحو أهداف التنمية البشرية كما يضعف كفاءة الموارد المخصصة لها. وقد ركزت الدراسات على المؤشرات التالية لقياس آثار الفساد: معدلات وفيات الأطفال، وتوفر الخدمات الصحية، وانتشار التطعيم ضد الأمراض المعدية، وكذلك في مجال التعليم حيث استخدمت الدراسات مؤشرات معدلات الانتساب والإعادة والتسرب من المدارس ونسب انتشار الأمية ومستويات التحصيل العلمي.

ـ وهناك أيضاً دراسات أخرى عالجت آثار الفساد على عدد من جوانب الاقتصاد الكلي، مثل مستويات العجز في المالية العامة ومعدلات التضخم، وما أشرنا إليه سابقاً من إبطاء عمليات الإصلاح التي يمكن أن ترفع معدلات النمو الاقتصادي وتعمل على تحسين الأحوال المعيشية للمواطنين.

خامساً: هل الفساد عَرَضٌ أم سبب؟

ذكرنا آنفاً أن الفساد بمعناه الواسع مرتبط بضعف المؤسسات وغموض القوانين وتعرضها لاستغلال المسؤولين وغياب الشفافية والمساءلة وضعف هيئات المراجعة والرقابة. ومؤشرات الفساد هي في الواقع أيضاً تقييم من المجيبين عن أسئلة الاستبيانات لهذه المشكلات الهيكلية في الدولة أو المجتمع أو الاقتصاد. فالمؤشرات الرقمية لسلامة الحكم أو سوئه (أي معايير الحوكمة) هي تجميع رقمي مرجَّح لعدد من إجابات الخاضعين للاستبيان حول أوضاع محددة في البلدان المستهدفة بالاستطلاع، مثل كفاءة الجهاز البيروقراطي، وانتشار الرشوة لتسيير الأعمال، ونزاهة النظام القضائي، وحماية حقوق المستثمرين، وحق تحويل الأموال، وحقوق الملكية الخاصة الخ. ومن الواضح أن تدني الأداء في هذه المجالات يعكس بالطبع نقاط ضعف في النظام المؤسسي أو السياسي أو القضائي أو الإداري، الأمر الذي يقودنا إلى استنتاج أن تحسين أنماط الحوكمة وضبط الفساد يستلزما معالجة جذرية لهذه الأوضاع، ربما من خلال الإصلاحات المؤسسية والهيكلية بالدرجة الأولى وكذلك من خلال ترشيد السياسات المتبعة.

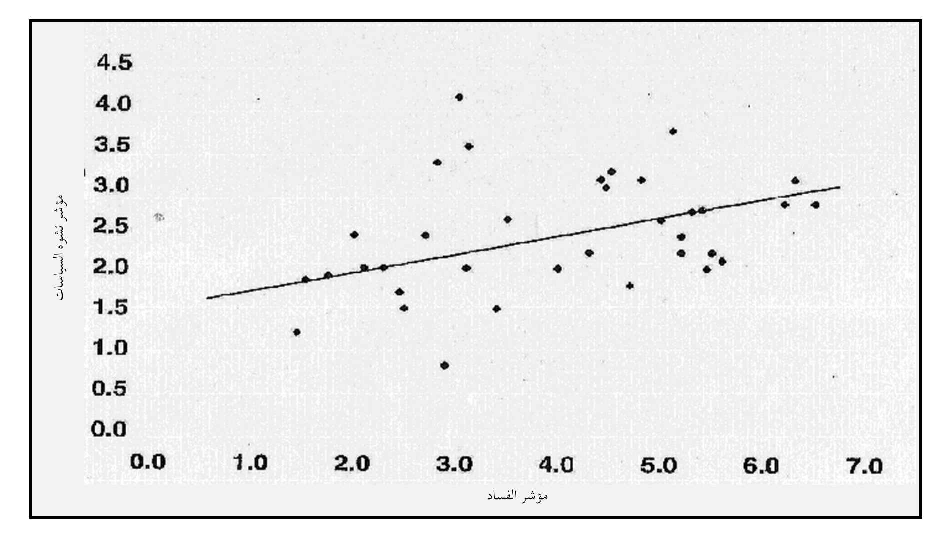
---

(٢٠) Sanjeev Gupta, Hamid Davoodi and Erwin R. Tiongson, «Corruption and the Provision of Health Care and Education Services,» in: Arvind K. Jain, ed., *The Political Economy of Corruption* (New York: Routledge, 2001), pp. 111-141, and United Nations Development Programme [UNDP], *Arab Human Development Report* (New York: UNDP, 2002).

وعلى سبيل التوضيح لهذه النقطة، يبين الشكل رقم (٥-٦) العلاقة بين التشوهات في السياسات القائمة وانتشار الفساد، استناداً إلى دراسة أجراها خبراء البنك الدولي. ولأغراض هذه الدراسة، حَصَر المؤلفان التشوهات في ثلاثة مجالات: نظام سعر الصرف (من خلال وجود السوق السوداء)، ونظام التجارة الخارجية، ومدى وانتشار القيود الإدارية على الأسعار والفوائد النقدية. ومن ناحية أخرى، تم قياس درجة الفساد استناداً إلى المؤشرات السابقة الذكر والمستمدة من المعلومات الواردة في الاستبيانات الميدانية.

ولهذا الاستنتاج أبعاد مهمة تتعلق بأسلوب محاربة الفساد وتطوير السياسات والإجراءات اللازمة لضبطه وتخفيف حدة آثاره السلبية. فهناك منفعة تتحقق بمحاربة الفساد مباشرة، وذلك من خلال ملاحقة الفاسدين والمفسدين وإخضاعهم لحكم القانون. غير أن الملاحظة أعلاه تفيد بأن هذا الأسلوب لن يكفي وحده، وإنما يتعين دعمه بإجراءات أخرى قد تكون أشّد صعوبة تتمثل في مبادرات للإصلاح المؤسسي والهيكلي وتغيير السياسات المتبعة. ومن هذا المنطلق يمكن القول بأن الفساد ظاهرة تدل على نقاط ضعف في الإطار المؤسسي للنظام السياسي أو الاقتصادي أو الثقافي، وأن نقاط الضعف هذه هي المُسبِّب الأساسي لانتشار الفساد وسوء الحكم في نهاية المطاف.

الشكل رقم (٥-٦)
تشوه السياسات والفساد



المصدر: حسابات خبراء البنك الدولي (١٩٩٦).

ولاستقصاء هذه الفرضية أجرى المؤلف بالتعاون مع زميل له[٢١] دراسة مستفيضة للعلاقة بين مؤشرات الفساد من ناحية وحالة الإصلاح الهيكلي من ناحية أخرى. ورغم كثرة مؤشرات الفساد لعدد كبير من البلدان، فلم تكن هناك مؤشرات لحالة الإصلاح الهيكلي إلا في تقارير المصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير (European Bank for Reconstruction and Development) التي رصدت تطور الإصلاح الهيكلي والمؤسسي في بلدان التحول الاقتصادي (Transition Countries) أو دول الاتحاد السوفياتي وأوروبا الشرقية سابقاً[٢٢].

وقد حاولت الدراسة استقصاء آثار كل من الفساد وحالة الإصلاح الهيكلي في الأداء الاقتصادي منفردين ومجتمعين، وذلك لاختبار مدى ارتباط كل منهما بالأداء الاقتصادي وما إذا كان أحدهما يطغى على الآخر في تفسير هذه العلاقة. كذلك تطرقت الدراسة إلى فحص العلاقة السببية بين الفساد والإصلاح الهيكلي وصولاً إلى تحديد أدق لما يمثل الظاهرة وما يمثل السبب. ولا يقتصر الهدف من ذلك على التوصل إلى فهم أوضح لطبيعة العلاقة بين هذين العاملين، وإنما أيضاً تصميم السياسات الملائمة لمكافحة الفساد كما أسلفنا.

وقد استخدم البحث نموذجاً اقتصادياً قياسياً استهدف تحديد العوامل التي يمكن أن تفسر أربعة متغيرات اقتصادية أساسية تعكس جوانب مختلفة من الأداء الاقتصادي، وهي معدلات النمو الفعلي للفرد، ومعدلات التضخم، ورصيد المالية العامة، وحجم الاستثمار الأجنبي المباشر. وتضمنت تلك المتغيرات مؤشرات إحصائية للفساد ولحالة الإصلاح الهيكلي باعتبارهما متغيرين مستقلين يمكن أن يسهما في تفسير تطور كل من المتغيرات الاقتصادية الأربعة. ومن خلال تحييد آثار المتغيرات المستقلة غير الفساد والإصلاح الهيكلي، تمكّنت الدراسة من تقدير أثر هذين العاملين معاً على متغيرات الأداء الاقتصادي، ومن ثم تقدير أثر كل منهما على حدة، وذلك بتحديد معاملات الارتباط وتحليل مواصفاتها من حيث القيمة والدلالة وفترات الثقة.

وفي ما يخص علاقة الإصلاح الهيكلي والفساد بمعدل النمو الحقيقي للفرد،

---

(٢١) George T. Abed and Hamid Davoodi, *Corruption, Structural Reforms and Economic Performance in the Transition Economies*, IMF Working Paper; WP/00/132 (Washington, DC: International Monetary Fund, 2000).

(٢٢) European Bank for Reconstruction and Development [EBRD], *Transition Report* (London: The Bank, Various Issues to 1999).

جاءت نتائج التحليلات على النحو التالي (انظر الجدول رقم (٥-١)):

ـ كانت مؤشرات كل من **الفساد** و**الإصلاح الهيكلي** ذات دلالة عند استخدام كل منهما على حدة في نماذج الانحدار المعيارية.

ـ ولكن عند استخدام العاملين معاً، كان **مؤشر الإصلاح الهيكلي يطغى على مؤشر الفساد** من حيث قيمته ودلالته في تفسير تطور الأداء الاقتصادي.

ـ عند تحليل أثر الفساد أو الإصلاح الهيكلي بمفردهما (إلى جانب المتغيرات الأخرى المستخدمة في النموذج) على كل من مؤشرات الأداء الاقتصادي الأربعة، تبين أن **أثر الإصلاح الهيكلي يبلغ ضعف أثر الفساد بشكل عام.**

الجدول رقم (٥ ـ ١)
المتغير التابع: معدل النمو الحقيقي لكل فرد

المتغيرات المستقلة	البيانات الطولية			البيانات المقطعية		
	(١)	(٢)	(٣)	(٤)	(٥)	(٦)
ثابت	***١٨٧,٩٢-	***٢٨٠,٣١-	١٨٤,٢٠-	***٢٦١,٩٥-	***٣٠١,١٥-	***٢٥٩,٤٦-
	(٢,٤٤-)	(٤,١١ -)	(٢,٥٩-)	(٢,٥٩ -)	(٣,٣٧-)	(٢,٩٥-)
مؤشر الفساد	***١,٨٦		***١,٣٥	***٢,٦٤		١,٠٦
	(٢,٩٨)		(٢,٧٧)	(٣,٢١)		(١,٣٢)
مؤشر الإصلاح الهيكلي		***٧,٥٩	*٤,٧٩		***٧,١٤	**٥,٤٦
		(٣,١٠)	(١,٧٤)		(٤,٦٠)	(٢,٤٩
الدخل الحقيقي للفرد في أول الفترة	***٣,٧٧-	**٣,٥٤-	***٤,٨٠-	**٣,١٠-	٢,٥٧-	٣,١٢-
	(٣,٧٨-)	(٣,٦١-)	(٣,٨٧-)	(٢,١٥-)	(٢,٧٨-)	(٣,٢٢-)
متوسط العمر المتوقع المبدئي	***٤٩,١٧	***٦٧,٧٣	***٤٧,٤٧	***٦٣,٧٩	***٧٠,٩٩	***٦١,٨٣
	(٢,٦٨)	(٤,١٥)	(٢,٨٢)	(٢,٦٣)	(٣,٣٥)	(٢,٩٨)
رصيد المالية العامة نسبة إلى إجمالي الناتج المحلي	*٠,٣٥	***٠,٥٨	**٠,٤٢	٠,٠٨	٠,٣٣	٠,٢٨
	(١,٧٤)	(٢,٩١)	(٢,٢٣)	(٠,٣١)	(١,٠٠)	(٠,٨٨)
التضخم	**٠,٠٢-	١ ٠,١٢-	**٠,٠١-	١ ٠,٠٣	٢ ٠,٦٦	١ ٠,٠٤
	(٢,٣١-)	(٠,٣٤-)	(٢,٢٩-)	(٠,٢٣)	(٠,٠٥)	(٠,٤١)
عدد الملاحظات	٨٠	١١٣	٨٠	٢٥	٢٥	٢٥
معامل التحديد المعدّل	٠,٤٩	٠,٣٩	٠,٥٤	٠,٦٠	٠,٦٧	٠,٦٧

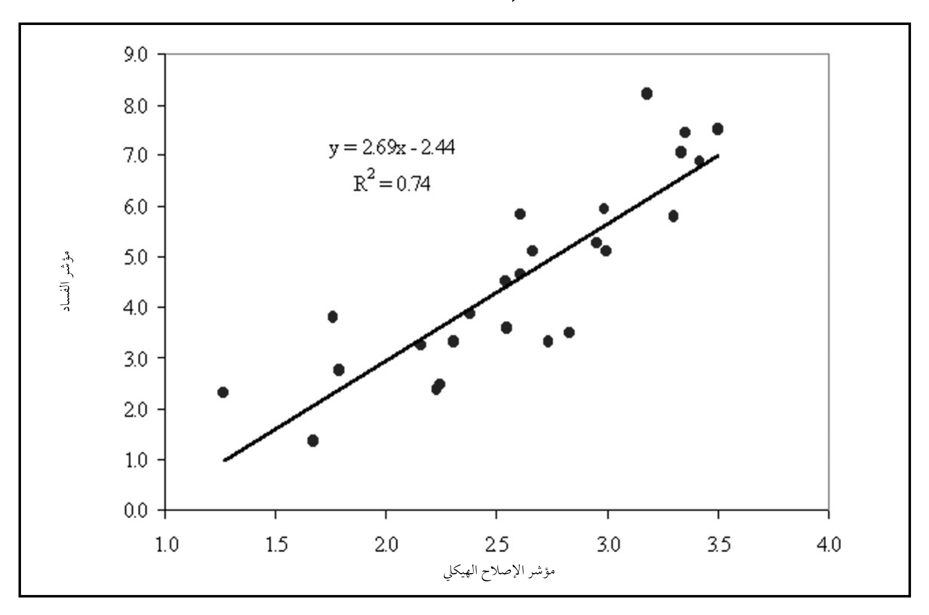
المصدر: تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي في: George T. Abed and Hamid Davoodi, *Corruption, Structural Reforms and Economic Performance in the Transition Economies*, IMF Working Paper; WP/00/132 (Washington, DC: International Monetary Fund, 2000).

وإذا تم تعميم هذه النتائج خارج مجموعة بلدان التحول الاقتصادي، وهو ما يرجح حدوثه بحكم تكاثر الدراسات التي تؤكد على أهمية الإصلاح الهيكلي والمؤسسي في ضبط الفساد وتحسين الأداء الاقتصادي، فسوف تكون على جانب كبير من الأهمية، ولا سيما في تحديد المنهج الملائم لاعتماد سياسات تستهدف محاربة الفساد وتحسين أنماط الحوكمة.

أو بمعنى آخر، يجب ألا ننظر إلى الفساد وكأنه ظاهرة ثقافية أخلاقية تخص مجتمعاً أو قوماً دون الآخرين، بل ينبغي أن نعتبره نتيجة موضوعية تعكس ضعف الإطار الهيكلي والمؤسسي للمجتمع أو الاقتصاد وأن ندرك هذه العلاقة الأساسية والثابتة في كلّ البلدان. وإلى جانب الإجراءات القانونية والإدارية المستخدمة في معالجة المخالفات والجرائم الاعتيادية، يجب أن تشمل استراتيجيات ضبط الفساد مراجعة دقيقة لوضع مؤسسات الدولة المسؤولة عن تنظيم الحياة السياسية والاقتصادية من أجل إصلاحها ورفع كفاءتها (الهيئات الدستورية بصفة أساسية بالإضافة إلى النظام القضائي والجهاز التنفيذي وهيئات الرقابة على الأسواق ونظام الضرائب والقوانين المالية الخ. . .)، مع إزالة التشوهات القائمة في السياسات الاقتصادية والمالية والتي تخلق الفرص لانتشار الغش والفساد (كمحاولة السلطة فرض قيود على استيراد سلع مرغوبة مما يؤدي إلى التهريب في كثير من الأحيان، أو على أسعار الصرف مما ينشئ سوقاً سوداء للعملة، أو على تراخيص الأعمال المدِّرة للربح مما يفسح المجال للعمل بدون ترخيص ويتسبب في اتساع نطاق الاقتصاد الخفي).

كذلك حاولت الدراسة تحديد اتجاه العلاقة السببية بين الفساد والإصلاح الهيكلي، فأوضحت أن حالة الإصلاح الهيكلي في البلدان قيد الدراسة، بعد تحييد آثار العوامل الأخرى، تفسر أكثر من ٦٠بالمئة من الفروق في ترتيب البلدان طبقاً لمؤشر الفساد المتصور (انظر الشكل رقم ٥-٧). أي أن جزءاً ضئيلاً من الفساد المشاهد في أي بلد يرجع إلى سوء تصرف المسؤولين أو إلى جنوح أخلاقي أو ميول إجرامية، بينما يرجع نحو ثلثي الفساد المشاهد في المجال الاقتصادي على الأقل إلى تخلُّف الإصلاح المؤسسي واتباع سياسات اقتصادية ومالية غير سليمة، مما يخلق الفرص أمام من يميلون لممارسة الغش واعتماد الفساد والإفساد السلوكي.

الشكل رقم (٥ ـ ٧)
الفساد والإصلاحات الهيكلية



ملاحظة: يشير ارتفاع القيم على «مؤشر الفساد» إلى «حكومة أكثر نزاهة» أو مستوى أقل من الفساد.

سادساً: محاربة الفساد في المجال الاقتصادي

إن محاربة الفساد في المجال الاقتصادي لا تختلف جوهرياً عن محاربة الفساد في المجالات الأخرى. ولكن نظراً لتركيز هذه الورقة على أهمية الإصلاح الاقتصادي كمدخل لمحاربة الفساد، نجد أن لهذا الجانب خصوصيات تستحق قدراً من الاهتمام والمعالجة.

فإذا استعرضنا السبل المختلفة التي استخدمت وتستخدم في محاربة الفساد في الميدان الاقتصادي، نجد أنها تتبع ثلاثة توجهات أساسية، وهي المعالجة الإدارية والقانونية، والمعالجة الإعلامية («الإعلان والخزيان» «Name and Shame»)، والمعالجة عن طريق الإصلاح المؤسسي وترشيد السياسات الاقتصادية.

١ ـ المعالجة الإدارية والقانونية

تعتمد هذه المعالجة في الأساس على سن قوانين واضحة وصريحة وتنظيمات إدارية متطورة، بالإضافة إلى إنشاء مؤسسات وأجهزة تنفيذية ورقابية عالية الكفاءة

تساندها إرادة سياسية حازمة، وذلك لزيادة احتمالات كشف الفساد ومعاقبة الفاسدين والمفسدين عند كشفهم ومقاضاتهم في إطار حكم القانون. وهذا التوجه لمكافحة الفساد ضروري ولا بد أن يكون جزءاً أساسياً من أي نظام للإصلاح الإداري والحد من الفساد. كذلك فإن اعتماد القوانين والنظم لهذا الغرض ضرورية على المستوى المحلي وفي السياق الدولي من خلال الاتفاقيات الملزمة للدول والأطراف المشاركة فيها ومن خلال التعاون في ملاحقة الفاسدين.

ومثال ذلك سلسلة القرارات التي اتخذتها الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) اعتباراً من عام ١٩٩٤ حين أقر المجلس الوزاري للمنظمة توصيات لمحاربة الرشوة في المعاملات التجارية عبر الحدود وانتهاء بتبنّي المجلس نفسه عام ١٩٩٧ اتفاقية لمحاربة رشوة المسؤولين في القطاع العام في الدول التي تتعامل معها دول المنظمة والتي صادقت عليها الدول الأعضاء وأصبحت سارية المفعول في شهر شباط/ فبراير ١٩٩٩[٢٣].

أما على الصعيد الوطني، فقد بادرت بعض الدول بإنشاء هيئات مختصة لمحاربة الفساد، مع تحديث القانون العام وتعزيز كفاءة الجهاز التنفيذي والرقابي بشكل عام. وكانت سنغافورة وهونغ كونغ من أوائل الدول التي اعتمدت هذا المنهج وتبعهما في ذلك العديد من الدول[٢٤]. كذلك نشطت منظمة الشفافية الدولية والبنك الدولي في تقديم المساعدات الفنية اللازمة لإنشاء وتأهيل منظمات مكافحة الفساد في الدول النامية والناشئة على نطاق واسع.

٢ ـ المعالجة الإعلامية

يعتمد هذا المنهج على سبل تعزيز الشفافية في أعمال الهيئات والأجهزة الحكومية وتعميق الوعي لدى المواطنين ومنظمات المجتمع المدني بشأن عمليات اتخاذ القرار وانتهاج السياسات ذات الأثر في الوضع الاقتصادي. والهدف من ذلك هو خلق قوى ضاغطة محلية أو دولية لتحسين أداء الحكم وترشيد السياسات والكشف

---

(٢٣) W. Paatii Ofosu-Amaah, Raj Soopramanienet Kishor Uprety, *Combattre la corruption: Etude comparative des aspects légaux de la pratique des états et des principales initiatives internationales* (Paris: Ed. Eska; Washington, DC: Banque mondiale, 2001).

(٢٤) أنشأت سنغافورة مكتب التحقيق في ممارسات الفساد (Corrupt Practices Investigation Bureau CPIB) في عام ١٩٥٢ بينما أنشأت هونغ كونغ الهيئة المستقلة لمكافحة الفساد (Independent Commission Against Corruption) في عام ١٩٧١، وتبعهما في السنوات اللاحقة عدد من الدول النامية منها ملاوي وتنزانيا وباكستان وكينيا.

عن الفساد ثم محاربته. ومن هنا تبرز أهمية دور المجتمع المدني بما في ذلك وسائل الإعلام والأحزاب السياسية (وخاصة أحزاب المعارضة) والنقابات المهنية ودور البحوث والنشر في توسيع نطاق الشفافية والمساءلة في كل ما تزاوله أجهزة السلطة من أنشطة وأعمال.

والجدير بالذكر أن تزايد الاهتمام بالشفافية في أعمال القطاع العام، والذي تزامن أيضاً مع تكاثر المنظمات المحلية والدولية المعنية بجمع ونشر المعلومات عن مستويات انتشار الفساد في القطاعين الحكومي والخاص في دول العالم، لا بد أن يكون قد أحدث تأثيراً إيجابياً في سلوك الحكومات وربما في الشركات العالمية في السنوات الأخيرة والتي اضطرت إلى الإفصاح عن جوانب عديدة في عملها كانت تعتبرها سرية في وقت سابق أو على الأقل مقصورة على الأطراف الداخلية. وبالطبع، كان للتطورات التكنولوجية، ولا سيما انتشار الإنترنت أثر مباشر على هذه التوجهات.

وبالإضافة إلى منظمة الشفافية الدولية والمنظمات الكبرى غير الحكومية، مثل أوكسفام (Oxfam)، ظهرت في السنوات الأخيرة مبادرات عديدة ركزت جهودها على الدعوة إلى الشفافية، مثل مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية (Extractive Industries Transparency Initiative) والتي انطلقت من المملكة المتحدة لحث الدول المنتجة للموارد الطبيعية كالنفط والغاز والمعادن والأحجار الثمينة على نشر اتفاقيات التنقيب والاستخراج والتصريح بأسعار وكميات البيع، وكذلك جمعية المجتمع المفتوح (Open Society) التي أنشأها الملياردير جورج سوروس.

وقد انضم كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي إلى هذه الجهود بإطلاق برامج متعددة هدفها تعميم الشفافية في الدول الأعضاء، بما في ذلك القطاع الخاص، في المجالات الاقتصادية والمالية والإحصائية. إذ توسعت المؤسستان في أنشطة التعاون الفني مع الدول الأعضاء في إطار البرامج الرامية إلى تقييم شفافية المالية العامة والنظام المصرفي والنظام الإحصائي في القطاع العام، وفي المصارف والشركات في القطاع الخاص. وفي ظل هذه البرامج، يجري إعداد تقارير تفصيلية عن مراعاة المعايير والمواثيق في المجالات المذكورة وتشجيع الدول الأعضاء على نشرها، مما أدى إلى نشر ما يزيد على ١٠٠ تقرير منذ بدء هذه البرامج التقييمية في عام ١٩٩٨. ويمكن الاطلاع على هذه التقارير الثرية بالمعلومات، والتي تتضمن توصيات محددة لتعزيز الشفافية وتحسين أنماط الحوكمة في ما يزيد على ٥٠ بلداً عضواً في الصندوق، في موقع الصندوق على شبكة الإنترنت. ويمكن للمواطنين وكافة

الأطراف المعنية استخدامها في التعرّف على الأوضاع الاقتصادية والمالية في تلك البلدان، والاطلاع على نتائج وتوصيات التقييمات الواردة فيها، واستخدامها للضغط على الحكومات المعنية لإقرار وتنفيذ الإصلاحات اللازمة للحد من الفساد ولتحقيق المزيد من الشفافية.

٣ ـ الإصلاح الهيكلي وترشيد السياسات

بالإشارة إلى ما ورد آنفاً حول العلاقة بين الفساد والإصلاح الهيكلي، من الواضح أن أنجع السبل لمكافحة الفساد هي معالجة الأسباب المنشئة له من خلال إصلاح مؤسسات الحكم وإرساء قواعد المساءلة العامة، بالإضافة إلى ترشيد السياسات (الاقتصادية) بما يتلاءم مع المصلحة العامة ورغبات الجماهير التي يعبر عنها المواطنون من خلال الممارسات الديمقراطية.

ففي المجال الاقتصادي، يمكن الحدّ من الفساد على كافة المستويات من خلال إصلاح الإطار المؤسسي لوضع السياسات المالية والنقدية، وذلك باستقطاب خيرة الكفاءات لشغل المناصب الكبرى ودعمهم بكوادر ذات كفاءة يتم تطويرها حسب معايير الأداء بعيداً عن التدخلات المغرضة، ثم وضع الأسس السليمة لإدارة المال العام وفقاً لمبادئ الشفافية والمساءلة والرقابة الخارجية (من جانب المجالس التشريعية). وينبغي أيضاً وضع الركائز السليمة لترشيد العلاقة بين أجهزة الدولة والقطاع الخاص بما يحفّز المواطنين للمبادرة وتحمُّل مخاطر الاستثمار وإدارة الأعمال وفقاً لقواعد السوق، مع مراعاة الأهداف الاجتماعية، كما ينبغي لأجهزة الدولة سنّ تشريعات عادلة لحماية المستهلكين والحفاظ على حقوق المستثمرين. ولا بد من التأكيد على ضرورة تطوير النظام القضائي ورفع كفاءته وتعزيز استقلاليته.

* * *

يتضح من هذا العرض الموجز، أن مكافحة الفساد لا تتم بالاستناد إلى أحد هذه التوجهات دون سواها، بل يتطلب الأخذ بها مجتمعة، إلا أنه يتعين التأكيد على أن المنهج الإداري والقانوني ومعاقبة الفاسدين والمفسدين لن يكفي وحده لتحقيق الهدف المنشود، بل يتعين مساندته بالعمل الدؤوب لتعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة وإزالة الاختلالات في وضع المؤسسات والسياسات. كذلك يتعين التأكيد على أن ضرورة المعالجة الجذرية تزداد إلحاحاً مع الوقت، وهو ما يتحقق بالعمل المتواصل في إصلاح مؤسسات الدولة والمجتمع وإخضاعها لإرادة الشعب وفقاً للأسس الديمقراطية وتحت مظلة القانون. ولا يتطلب النجاح في هذه الإصلاحات وجود مواطنين واعين

وقطاع خاص نشط ومجتمع مدني ساهر على المصلحة العامة فحسب، وإنما يتطلب أيضاً دولة قوية في تكوينها ومؤسساتها واثقة من شرعيتها وقادرة على سن تشريعات عادلة وتنفيذها في إطار حكم القانون ومن خلال أجهزة قضائية وتشريعية وتنفيذية خاضعة للمساءلة العامة وقابلة للتغيير الديمقراطي المنتظم.

سابعاً: خاتمة

على الرغم من تأخُّر الاقتصاديين في توجيه الاهتمام الكافي لموضوع الفساد وآثاره في الأداء الاقتصادي، فقد بدأ اهتمامهم يتزايد بهذا الموضوع منذ أوائل التسعينيات حتى أصبح عنصراً مهماً في دراسات النمو والتنمية في عالم اليوم. وقد تزامن هذا التطور مع انتشار الوعي العام بأهمية الانفتاح والشفافية في إدارة اقتصادات الدول وكذلك في إدارة المؤسسات والمنظمات الدولية ورسم السياسات لتحقيق استقرار النظام المالي العالمي. ومع تراكم الخبرات في تشخيص الفساد ووضع السياسات لمحاربته، استُحدِثت معايير ومواثيق دولية يمكن أن تستند إليها الجهات المعنية في رسم استراتيجياتها للكشف عن الفساد وتحسين أنماط الحوكمة بشكل عام. ويمكن لتلك الجهات أيضاً الاستفادة من المساعدات الفنية التي تقدِّمها المؤسسات الدولية والمنظمات غير الحكومية في تعزيز عملها المعني بترسيخ قواعد الشفافية والمساءلة في مؤسسات الدولة وأجهزتها المختلفة، ومن ثم تعميق الالتزام بقواعد الحكم الديمقراطي واحترام الحريات الأساسية.

وفي ما يتعلق بالمنطقة العربية، اهتم هذا البحث بإبراز بعض الخصوصيات المميزة لها (كالاعتماد الزائد نسبياً على الإيرادات الريعية، وتعاظم الإنفاق الأمني والعسكري، واستدامة النظم السلطوية . . .) والتي ارتبطت في مجموعة الدراسات التحليلية حول هذا الموضوع بتدنِّي مستويات الحوكمة واتساع رقعة الفساد، مما يقودنا إلى استنتاج أن الفساد في المنطقة العربية لا بدَّ أن يكون واسع الانتشار على مختلف المستويات وفي مختلف الميادين، بما في ذلك الميدان الاقتصادي. ونجد أن هذه الحالة، التي تعكس في نهاية المطاف تخلُّف عمليات الإصلاح الهيكلي والمؤسسي، هي المسبِّب الرئيسي للركود التنموي الذي حلَّ بالمنطقة العربية منذ مطلع الثمانينيات. وتكاد الدراسات الاقتصادية المتخصصة التي استعرضتها هذه الورقة تُجمِع على ارتباط الفساد بسوء الحوكمة وتخلُّف الإصلاح ومن ثم تباطؤ معدَّلات النمو وتردِّي توزيع الثروة والدخل في المنطقة.

ونخلص من ذلك إلى أن محاربة الفساد يجب أن تتجاوز النطاق الإداري التقليدي بالرغم من ضرورته، لتصبح عنصراً مهماً في استراتيجية شاملة تعالج جذور المشكلة

المتمثلة في تخلُّف الإصلاح السياسي والاقتصادي وتدنٍّ كفاءة مؤسسات الدولة وغياب الديمقراطية وانعدام الشفافية والمساءلة. ويصدق ذلك بالطبع على المنطقة العربية بشكل خاص، وكثيراً ما يتجسَّد في ظاهرة «الفساد الكبير» أي الفساد على أعلى المستويات الذي يولِّد لدى المواطن العادي حالة من الاغتراب عن سلطته الحاكمة، مما يجرد السلطة من الشرعية ويخلق بيئة مجتمعية يشيع فيها الفساد ويدوم. إذن فمحاربة الفساد هي جزءٌ من عملية لإرساء قواعد الحكم الرشيد وترسيخ نظم الشفافية والمساءلة في مؤسسات الدولة، وهي عملية شاقة بالطبع وقد يطول أمدها، كما أنها تتطلب تضافر جهود كافة فئات المجتمع بما في ذلك قوى الإصلاح ضمن الفئة الحاكمة ومنظمات المجتمع المدني، وخاصة وسائل الإعلام والأحزاب السياسية والنقابات والجمعيات المهنية.

تعقيـــب

طاهر كنعان(*)

ركّز الباحث في عرضه القيّم على الربط المستشهد بالوصف والقياس بين مظاهر الفساد والأداء الاقتصادي كما تعكسه مؤشّرات النمو وتوزيع الدخل والإصلاح الهيكلي. كما تطرق إلى دور الحِكمانية في محاربة الفساد والحدّ من آثاره. و لا أسعى في مداخلتي هذه إلى الاختلاف مع الباحث في المعطيات الكثيرة المفيدة التي قدّمها، بل إبراز بعض الأطروحات التي تساعد في الإجابة عن السؤال المركزي الذي طرحه ابتداءً، وهو هل الفساد عرَضٌ لاختلالاتٍ باطنةٍ أم سببٌ للاختلالات الظاهرة؟(١).

ولا شكّ في أن دوافع الفساد بمعنى التعدّي على حقوق الآخرين تكمن في الأنانيّة ونوازع الشر الفرديّة، وهذا مجال التربية النفسية الذي لا يعنينا في هذا السياق. لكن ما يعنينا هو الفساد النسَقي (Systemic) الذي تكمن دوافعه في النظام الاجتماعي ـ الاقتصادي الذي يشتمل في جانبٍ منه على أنظمة المُلكيّة، وحقوق التملك الخاص في مقابل التملك العام، ويشتمل في جانبٍ آخر على الأنظمة

(*) اقتصادي ووزير أردني سابق.

(١) كملاحظةٍ عامةٍ، يمكن القول إن معنى الفساد يرتبط أوثق الارتباط بتوازن الحقوق في المجتمع. فالفاسد هو الذي يأخذ ما ليس من حقه. ولكن تعريف ما هو من حقّ المرء يختلف مع اختلاف منظومة القيم ومفهوم العدل الاجتماعي. فإذا اتخذنا منظومة القيم الإسلامية مثالاً، فإن ما هو من حقّ المرء في هذه المنظومة الأخلاقية هي أمواله التي كسبها بالسعي المشروع في كسب الرزق شريطة أن يكون قد أدّى عنها الزكاة والصدقة المستحقة إذ أن هناك في أموال المسلمين حقاً للدولة وكذلك «حق معلوم للسائل والمحروم». أما بعد ذلك، فإن أموال الناس حرامٌ على الناس أن يعتدوا عليها. «فالسرقة» و«أكل مال اليتامى» و«الربا» وهو «تحقيق كسبٍ مبني على استغلال حاجة المحتاج» وأخيراً «التطفيف» وهو «أن يخسر المرء الكيل حين يؤدي للآخرين حقوقهم، في حين يستوفي الكيل حين يؤدي الآخرون له حقوقه»، كل ذلك من مظاهر الفساد في منظومة القيم الإسلامية.

والمؤسسات التي تحكم علاقات الإنتاج، وآليات تخصيص الموارد الاقتصادية، واستعمالات الريع أو الفائض الاقتصادي في المجتمع.

إن نظاماً اجتماعياً ـ اقتصادياً يستند إلى علاقات إنتاجٍ، ونسقٍ من الأجور، وتكوين الثراء وفق قواعد مقنعةٍ للمشاركين فيه بأنهم أعضاء في نظامٍ عادلٍ تتوازن فيه الحقوق، ويضمن لكلّ مشاركٍ جزاءً مكافئاً لما يقدّم من عملٍ، ويبذُل من جهدٍ، لهو نظامٌ خالٍ من دوافع الفساد، منيعٌ على المفسِدين. وعلى النقيض من ذلك، حين يكون النظام الاجتماعي ـ الاقتصادي قائماً على آليات استغلالٍ واختلالٍ في موازين الحقوق والواجبات، فإنه يكون البيئة الباعثة على ظهور الفساد وانتشاره.

وفي ما يتعلق بالقيم الأخلاقية التي يُوزَن بها الفساد، فإننا نميل إلى عدم التفريق أخلاقياً بين من يتعدّى ويأخذ أكثر من حقّه من دون أن يخالف القانون السائد، وبين من يتعدّى ويأخذ أكثر من حقه مخالفاً القانون السائد. وبالمنطق ذاته نميل إلى الاعتقاد أنّ وجود الفساد من النوع الأول أي المستتِر بالقانون هو الباعث والدافع القويّ للفساد الظاهر والمخالِف للقانون جهاراً نهاراً. فإذا كان ثمة فئات أو طبقات مستغلة تحصد الريْع غير المكتسَب بالجهد والعمل الإنساني، وتفعل ذلك دون أن تخالف أي قانونٍ موضوعٍ، فإنها بذلك تخلق البيئة الخصبة للفساد الصريح الذي يخرج به مرتكبوه على القانونً دون شعورٍ بالحرج حتى وإنْ شعروا بالخوف.

فلو وُجدت على سبيل المثال فئةٌ متنفذةٌ، ونجحت من خلال نفوذها في الدولة باستصدار قوانين أو أنظمةٍ تخلق أو تحمي احتكاراً تجارياً أو صناعياً أو خدَمياً كي تجني بواسطته ريْعاً ربحياً على حساب المستهلك، فإن هذه الممارسة ومثيلاتها تشكل بيئةً محبِطةً ومدمِّرةً للوازع الخلقي عند جلّ من له علمٌ بالموضوع من المواطنين في أجهزة الدولة أو خارجها.

لذلك فإن دور البنيان المؤسّسي للمجتمع دورٌ بالغ الأهمية في تقرير قِيم المجتمع وأخلاقياته جنباً إلى جنبٍ مع دوره في تقرير درجة ونوعية الأداء الاقتصادي فيه. فمن خلال خصائص البنيان المؤسّسي، يتم التأثير في تخصيص الموارد الاقتصادية، وفي كفاءة السياسات في تحقيق النموّ الاقتصادي. كذلك فإنه من خلال البنيان المؤسّسي يجري تنفيذ «قواعد اللعب» التي تحكم التفاعلات بين الجمهور والسياسيين والمصالح الفئوية، هذه القواعد التي يجملها نظام الحِكمانية السائد المشتمل على مؤسّسات المجتمع السياسية والاقتصادية والثقافية بأنواعها.

إن مهمة التحليل الاقتصادي السياسي للحِكمانية (الحوْكمة) تستهدف فهم الآليات التي من خلالها يؤثر البنيان المؤسّسي للمجتمع في منظومة الأخلاق والقِيم

الرائجة من جهةٍ، وفي الأداء الاقتصادي من جهةٍ أخرى. وتشير الدراسات الاجتماعية ـ الاقتصادية إلى أن الدور المحوري في تلك الآليات يتركز في الكيفية التي يتكون فيها الفائض الاقتصادي في المجتمع، والأنماط التي يتم فيها تخصيص هذا الفائض، وتحديد استعمالاته. إن الفئات التي تقتطع الحصّة الأكبر من الفائض الاقتصادي هي التي تتمكّن من اقتطاع الحصّة الأكبر في النفوذ السياسي. وهنا تترسّخ العلاقة الجدلية بين السلطة السياسية والمكانة الاجتماعية لمالكي الريْع أو الفائض، وبين قدراتهم وفرصهم الاقتصادية للحصول على مزيدٍ من المكاسب الريْعية. وكان ابن خلدون من أول من تعرّف على هذه العلاقة الجدلية، إذ يقول[٢]: «إننا نجد صاحب المال والحظوة في جميع أصناف المعاش أكثر يساراً وثروةً من فاقد الجاه. والسبب في ذلك أن صاحب الجاه مخدومٌ بالأعمال يُتقرَّب بها إليه في سبيل التزلّف والحاجة إلى جاهه. فالناس معِينون له بأعمالهم في جميع حاجاته، من ضروري أو حاجي أو كمالي. والأعمال لصاحب الجاه كثيرة، و(هو) يزداد مع الأيام يساراً وثروةً. ولهذا المعنى كانت الإمارة أحد أسباب المعاش».

وبهذا المنطق فإن الحاكم المستبد (الأوتوقراط) أو الفئة الحاكمة الممثّلة لمصالح ضيقةٍ، تنحو في سياسة استثمار فائض المال العام نحو القطاعات التي يمكنها فيها الحصول على مقادير من الفوائض والريع أكبر من المقادير التي تتوقع الحصول عليها من القطاعات ذات إمكانيات النمو الكبير، حيث عملية الإنتاج فيها ذات حساسيةٍ كبيرةٍ تجاه فرض الضرائب المبالَغ فيها، هذا فضلاً عن أن هذه القطاعات الأخيرة يستوجب نجاحها تشجيعاً كبيراً من الحكومات التي يتعيّن عليها إذا أرادت ذلك أن تخصّص استثماراتٍ كبيرةً في البنية التحتية المادية (المواصلات والاتصالات) والبشرية (التربية والتعليم والتدريب) من أجل بناء التجهيزات والمهَارات البشرية اللازمة لتطور هذه القطاعات.

كذلك فإن تطوير القطاعات ذات إمكانية النموّ الكبيرة يتطلّب انتقال العمال، وعوامل الإنتاج الأخرى من القطاعات التقليدية، مما ينجم عنه انخفاضُ عائد الريْع من هذه القطاعات. وبالتالي قد لا يكون في مصلحة الحاكم. وهذا يعني بقاء مصالح الحاكم متماهيةً مع المحافظة على النشاط الاقتصادي في القطاعات التقليدية (قطاعات الثروة الطبيعية: الزراعة، استخراج النفط، التعدين).

---

(٢) «في أن الجاه مفيد للمال،» في: أبو زيد عبد الرحمن بن محمد بن خلدون، **المقدمة: تاريخ العلامة ابن خلدون**، الباب الخامس من الكتاب الأول.

يزيد في أهمية الإطار المؤسّسي كونه من العناصر القابلة للتغيير والإصلاح، حيث يحصل الفهم الصحيح لخصائصه ووظائفه من قِبل القادرين على الفعل الجماعي. لكن ينبغي القول إن المؤسّسات الأكثر تأثيراً في النمو هي الأقل عرضةً وقابليةً للتغيير، والتي يصعب سبر غور العوامل التي تقود إلى التغيير والتحويل فيها. كذلك هناك ابتداءً صعوبة توصيف المؤسّسات التي نقصدها وقياس أمورها.

وفي التطبيق هناك خلطٌ بين تفسير وفهم المؤسسات المؤثّرة في النمو الاقتصادي وبين مجرد وصف «الناتج» عن عمل تلك المؤسسات. فالبحث التطبيقي يقيس « درجة الفساد» أو مدى تطبيق «سيادة القانون»، ومبلغ «الاستقرار السياسي» و»درجة التزام الدولة بوعودها». هذه هي نتائج عمل المؤسّسات وهي النتائج المؤثّرة في مسار النمو الاقتصادي. لكن المطلوب من الجهود البحثية تحري ما وراء هذه النتائج، وما المكوّنات المؤسّسية التي تنتجها؟ أي ما الذي يسبّب الفساد؟ وما الذي يُحدث سيادة القانون والاستقرار السياسي. .إلخ؟ فإذا ما تحدّدت لدينا هذه المكوّنات أمكننا التعرف على خصائصها وعلى أيٍّ منها قابلٌ للإصلاح أو التطوير في اتجاه تحسين فرص النموّ الاقتصادي في الدول الفقيرة. وفي هذا الصدد يقول عالم الاقتصاد المؤسّسي دوغلاس نورث «إن النجاح في نشاط القرْصنة يتطلب مجموعةً من المهارات والمعارف مثل ما يتطلبه النجاح في الإنتاج الصناعي مثلاً. والحوافز التي تدفع الأفراد إلى الاختيار بين تطوير قدراتهم في مجال القرْصنة أو في مجال التصنيع تعتمد على العائد النسبيّ للفرد من انخراطه في كلٍ من النشاطينْ. ويعتمد هذا العائد النسبيّ على الإطار المؤسّسيّ للاقتصاد».

إن الترابط والتأثير المتبادل بين التكوين الاجتماعي كما تحدّده أنماط وشروط الإنتاج وتوزيع الثروة في المجتمع، وبين التكوين السياسي الذي يعبّر عن توازن القوى والمصالح الاقتصادية الناجمة عن التكوين الاجتماعي، هو من أهم ما توصّل إليه الفكر الاشتراكي، وأهم ما أعاد اكتشافه مؤخراً علم الاقتصاد المؤسّسي. كما أن السياق الحي المتحرك الذي يجري فيه ذلك التفاعل بين التكوينات الاقتصادية الاجتماعية والتكوينات السياسية هو الذي يجعل التغيير الاجتماعي والسياسي ممكناً، وينقل الطموحات الإنسانية من فضاء التمنيات إلى فضاء الإمكانيات الواقعية.

إنّ التغيير الممكن لا بد أن يستند إلى مصالح وقوى شعبيةٍ منتقَصة الحقوق يعبّر عنها ويقودها إلى استعادة حقوقها جمهور المثقفين (الانتلجنتسيا) المتمتعين بالفهم الصحيح لحركيات التغيير، والملتزمين بالضرورات النضالية لإحداث التغيير. ولما كانت المجتمعات العربية غير معزولةٍ عن التأثيرات الآتية من الخارج، ومن قوى

الهيمَنة، نجد أن الهدف الأساسي لهذه القوى هو تحييد الطبقة المثقّفة عن الوعي والاهتمام بضرورة التغيير ومتطلباته، وذلك بإرباك فهمها للتاريخ والمجتمع بنظرياتٍ وأفكار منحازةٍ ضد الحقيقة من جهةٍ، وفي الوقت ذاته إشغالها بمشاغل متناسبةٍ مع اهتماماتها الفكرية والثقافية، ولكنها مُبْعِدةٌ لها عن المسائل والهموم الجديّة المتصلة بضرورات التغيير. ومثال ذلك استقطاب الجهود الفكرية للمثقفين وتكليفهم بمقالاتٍ وبحوثٍ فكرية تُدفع لهم لقاءها مبالغ مجزية، ولكنها مضبوطةٌ ومنضبطةٌ بحيث لا تترك فراغاً للتأمل العميق والجديّ بالمشاكل الحقيقية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ووصْف الحلول لها.

إن التزام المثقفين العرب بالفلسفة الاجتماعية التي يقوم عليها الفكر الاشتراكي الديمقراطي ليس أمراً مرغوباً فيه للاعتبارات الأخلاقية ولمكافحة الفساد فحسب، بل في صميم شروط التغيير الفكري والسياسي والاجتماعي الذي يُفترض أننا جميعاً نسعى إليه.

المناقشــات

١ ــ علي الزعبي

من الضروري معالجة أسباب الفساد وعدم الاكتفاء بمعالجة أعراضه، فلا يعني الإصلاح اتخاذ القرار فحسب، بل يعني متابعة تطبيقه أيضاً، كما لا ينحصر الفساد ضرورةً في داخل الدولة بل قد يكون خارجياً مثلما يحدث في التنافس الاقتصادي.

٢ ــ عزمي الشعيبي

من الضروري في مجال الاقتصاد عدم أخذ الوطن العربي كوحدةٍ اقتصاديةٍ بل التمييز بين وحداته الإقليمية الفرعية.إن تحول اقتصاد الدول العربية إلى اقتصاد السوق في مرحلة تحرير التجارة يترافق مع متطلباتٍ قانونيةٍ حديثةٍ، وأجسامٍ تنظيميةٍ جديدةٍ، مما يزيد من فرص الفساد للأطراف المتنفّذة في السلطة للاستفادةَ من ذلك بسبب معرفتها المسبقة بالإجراءات الجديدة. وبالتالي فإن إبراز ما يعرف بتضارب المصالح (Conflict of Interest) يتطلب تحريم تدخل الموظف العام وأقاربه من الدرجة الأولى في النشاطات الاقتصادية، بما يحدّ من الفساد ويفصح عن الذمّة الماليّة لكبار الموظفين باعتباره أحد عوامل الشفافية والمساءلة في ما بعد.

٣ ــ فهد الفانك

إن من نتائج الريْع عموماً والريْع النفطي خصوصاً تمكين الحاكم من إقامة دولة رفاهيةٍ من دون ضرائب، وبالتالي شراء سكوت الناس عن الفساد، فمن الصعب اجتماع الإيرادات النفطية الريْعية مع المشاركة في الحكم في بلدٍ واحد. ويبدو لي أن التركيز على نصيب الفرد من الناتج المحلي تركيز على مؤشّرٍ سيىء ومضلّلٍ، فهو لا يشمل تحويلات المغتربين التي تشكّل في حالة الأردن ٢٠ بالمئة من الناتج المحلي الإجماليّ، ولاتُخصَم منه خدمة الديون الخارجية التي تستهلك ٥ بالمئة من ذلك

الناتج، بينما يشمل إنفاق الحكومة على الاستهلاك والاستثمار الذي يشكّل ٣٥ بالمئة، واستثمار القطاع الخاص الذي يشكّل ١٥بالمئة مما يؤثّر في حصة الفرد من الدخل. وللمقارنة لابدّ من معيار نصيب الفرد من الدخل المتاح (Disposable Income) أما مستوى معيشة الفرد فيجب أن يُحسَب على أساس حصّة الفرد من الاستهلاك الخاص.

٤ ــ حسن نافعة

في الخمسينيات والستينيات طُرحت الأسباب الخارجية لمشكلة التنمية بسبب النهب الاستعماري، والخلَل الحادث في عمليات التبادل الدولي. ومن هنا تركزت مطالب الدول النامية على طلب معونةٍ ماليةٍ خارجيةٍ وفنيةٍ، وعلى تصحيح الخلَل في النظام الاقتصادي الدولي ولاسيما التجاري منها، أما الآن فتُطرح القضية بشكلٍ معاكسٍ ويقال إن الفساد هو المسؤول عن التخلف الاقتصادي في الدول النامية، ويؤدي إلى بطء معدّلات النمو، وكأن الفساد ظاهرةٌ داخليةٌ بحتة. وهذا غير صحيح لأن ممارَسات الشركات المتعددة الجنسيات في الحصول على الأسواق تتسم بالفساد وشراء الذمم، فضلاً عن الفساد الذي يشوب المعونات الدولية. وأثير من خلال ذلك كله ضرورة البحث في أثر العامل الخارجي في الفساد، وعلاقته بقضية التنمية في دول العالم الثالث.

٥ ــ محمود عبد الفضيل

مساهمة الورقة جيدة في الإمساك باتجاه «علاقات السببية»: هل الفساد هو الذي يقود إلى الضعف وانعدام الكفاءة المؤسّسية؟ أم العكس هو الصحيح؟ من المفيد هنا التركيز على أثر أشكال إعادة تدوير الريْع النفطي في المنطقة العربية في توليد الفساد وإعادة إنتاجه منذ منتصف السبعينيات من القرن الماضي. وأتحفظ على قياسات الباحث ومعادلات الانحدار التي استخدمها، لأن استخدام «لوغاريتم» متوسط الناتج المحلي للفرد كمؤشرٍ للنموالرفاه لايأخذ بعين الاعتبار توزيع الدخل حول المتوسط (Dispersion around the Mean)، أما المؤشّرات الأخرى التي تعكس الأداء والفساد فهي في واقع الأمر عبارةٌ عن متغيّراتٍ تنوب عن المتغيرات الحقيقية (Proxy Variables) مما يؤثّر في الاستنتاجات التي يجب ألا تؤخذ على أنها علاقاتٌ ترقى إلى مستوى «اليقين العلمي». وهناك أمثلةٌ عكسية لما قال به البحث عن الإحجام الأجنبي عن الاستثمار في البلدان التي ينتشر فيها الفساد، ففي إندونيسيا مثلاً حصلت تدفقاتٌ كبيرةٌ للاستثمارات الأجنبية (FDI) خلال حكم سوهارتو قبل نشوب الأزمة المالية في العام ١٩٩٧.

٦ ـ شهيدة الباز

يتحدث الباحث بلغةٍ قاطعةٍ متأكدةٍ من كلّ شيء، فقدّم تعريفاً ضيقاً جداً للفساد يربطه بالموظف العام فقط، بالتالي لم يشرح ظاهرة الفساد بوصفها ظاهرةً اجتماعيةً-اقتصاديةً-ثقافيةً-سياسيةً. وكان تقَنياً طول الوقت وكأن العملية مجرّد مؤشراتٍ مرتبطةٍ ببعضها، ومن هنا لا تتفق الدراسات والبحوث المعمّقة التي توغلت في دراسة الإصلاح الهيكلي وآثاره في فشو الفساد بشكلٍ لانظير له من قبل مع النتائج التي توصل إليها.

٧ ـ جورج العبد (يرد)

أبرز د. طاهر كنعان وكذلك د. محمود عبد الفضيل أهمية عمليات استخلاص الريْع الاقتصادي وتوزيعه في المنطقة العربية وعلاقة ذلك بالفساد، وهذه بالطبع نقطةٌ محوريةٌ ورَدت في الورقة، كما أن هذه العلاقة قد تشكّل مَدخلاً مُجدياً لفهم جدلية الفساد في الوطن العربي. فالريْع في الوطن العربي كما جاء في البحث مكوَّنٌ أساساً من مداخيل النفط ومن المساعدات الرسمية الخارجية (والتي تنبثق بالطبع من طبيعة علاقات بعض الدول بالتحالف الاستراتيجي الغربي) ومن الفائض في المؤسّسات الإنتاجيّة للقطاع العام. والجدير بالذكر أن كافة هذه الموارد تؤول في أول الأمر وآخره إلى جهاز الدولة.

إذا ما جمعنا بين هذه الظاهرة وواقع النظم العائلية من ناحيةٍ والنظم السلطوية (Authoritarian) من ناحيةٍ أخرى، نرى أن عمليات استخلاص هذا الريْع وتوزيعه تصبح الشغل الشاغل لهذه النظم من جهةٍ، كما تكوِّن الموارد المتوفرة من هذه العمليات الأداة الفاعلة لبسط هيمَنة النخب الحاكمة، وتحييد أو تهميش القوى المنافسة المحتَملة. ليس من الغريب إذاً أنه في مثل هذه الأحوال تُولَد وتتسع فرص الفساد وشراء النفوس، وتداخل المسؤولين في قطاع الأعمال مما يؤدي إلى الإثراء غير المشروع للمسؤولين والقريبين منهم. كما أن الانهماك بعمليات استخلاص وتوزيع الريْع يؤدّي إلى تشوهٍ أو عجزٍ في أداء مؤسّسات الدولة الرئيسة وكذلك في السياسات الإنمائية، وفي نمط الاستثمار مما يؤدي إلى تراجع معدلات النمو، الأمر الذي ركّز عليه البحث في مناقشة الآثار الاقتصادية للفساد.

أثار د. عزمي الشعيبي نقطةً منهجيةً تتعلق باستخدام تعبير «المنطقة العربية» كوحدةٍ متكاملةٍ لغرض التحليل، وبالطبع، إن استخدام هذا المصطلح ينطوي من دون شكٍ على قدرٍ كبيرٍ من التعميم في ضوء التباين الواضح في أحجام الدول العربية، ومعدّلات دخلها وتكوين اقتصادياتها، الأمر الذي يتطلب معالجةً تفصيليةً

تأخذ في الاعتبار هذه الخصوصيات القطرية. ومن حسن الحظ فإن الندوة ستعالج حالات عددٍ من الدول منفردةً في دراسات الحالة التي ستُعرض لاحقاً ضمن برنامج عمل الندوة. غير أن الهدف من معالجة المنطقة العربية ككلٍ هو تحديد الخصائص الرئيسة لطبيعة التكوين الاقتصادي السياسي للمنطقة العربية، وأسباب ركود النمو الاقتصادي فيها منذ مطلع الثمانينيات، وبناءً على ذلك طُرح السؤال الأساسي وهو: هل هناك علاقة بين طبيعة الاقتصاد والحكم في المنطقة وبين الأداء الاقتصادي الضعيف خلال هذه الفترة؟

إنّ الورقة توضّح أن هذا النهج في التحليل الكمّي لمؤشّرات الحوْكمة والأداء الاقتصادي قد أبرز عدداً من الخصائص والمعالم المشترَكة للدول العربية، يمكن لنا أن نعتبرها نقطة انطلاقٍ لاستخراج العِبر ورسم السياسات اللازمة لتعزيز عمليات الإصلاح ومحاربة الفساد في الوطن العربي ككل.

تساءل بعض المشاركين حول جدارة المعايير والمقاييس الكمية التي استخدمها البحث في التحليلات القياسيّة الواردة فيه، فاقتراح فهد الفانك باستخدام نصيب الفرد من الدخل المتاح (Income Disposable) بدلاً من إجمالي الناتج المحلي واردٌ، وقد يكون هذا التمييز مهماً في كثيرٍ من الحالات. غير أن الأمر يقل أهميةً في إطار عمليات التحليل القياسيّ (Analysis Econometric) والتي تهدف أساساً إلى تحديد العلاقة بين الحوْكمة والأداء الاقتصادي استناداً إلى نموذج تحليلٍ إحصائي يحدّد المعاملات الاقترانية (coefficients correlation) وضمن فترات ثقةٍ (Interval Confidence) مقبولةٍ.

أما بالنسبة إلى مؤشرات قياس الفساد والحوْكمة، فكما ذكرت في البحث، فإنها تستند في الأساس إلى نتائج استبياناتٍ ميدانيةٍ تعكس وجهات نظر عددٍ من الجهات المعيّنة أو ذات العلاقة بالبلد قيد الدراسة. ولهذا السبب فإن المؤشرات لا بد وأن ينقصها قدرٌ ربما غير قليلٍ من الدقّة والموضوعية. ولكن على الرغم من ذلك، تجدر الإشارة إلى أن الجهات المستجيبة لأسئلة هذه الاستبيانات تكون عادةً متنوعةً ومتعددةً، ولا تمثّل بالضرورة وجهة نظرٍ واحدةٍ أو لاتمثل حتى منظومةً من وجهات النظر المتجانسة، إذ كثيراً ما تختلف هذه الجهات بل تتناقض مصالحها أحياناً تجاه البلد موضع الاستبيان بهدف قياس مؤشّرات الحوْكمة والفساد. ومن جهةٍ أخرى، فإن استخدام هذه المؤشّرات، على علاّتها، في إطار نماذج التحليل القياسي يحيّد آثار هذه الشوائب إذ أن الهدف الأساسي إنما هو تشخيص الخصائص الإحصائية للعلاقة ما بين نمط الحوْكمة والأداء الاقتصادي أو بين الفساد والأداء الاقتصادي من خلال

تقديرٍ لمعامِلات الاقتران ضمن فتراتٍ مقبولةٍ من الثقة كما سبق وذكرت. وبالطبع فإن اعترافنا بهشاشة الأسس التي بنيت عليها هذه المؤشّرات إنما يدفعنا نحو تحسين سُبل قياسها، وتعزيز دقّة دلالاتها من خلال المزيد من الدراسات الميدانية والتحليلات الكميّة.

النقطة الرابعة والأخيرة أثارها د. حسن نافعة حول آثار العوامل الخارجية في نشر الفساد في المنطقة العربية وربما في الدول النامية عامةً.

وهنا يمكن تدوين الملاحظات التالية: هناك جهودٌ جدّيةٌ تبلورت في إطار برنامج عمل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) للحدّ من الفساد في تعامل البلدان الأعضاء في ما بينها ومع الدول خارج المنظمة. فقد أقر المجلس الوزاري لهذه المنظّمة في العام ١٩٩٧ بروتوكول تجريم تقديم الرشوة إلى المسؤولين في الدول التي تتعامل معها دول المنظمة، كما أعقبت الدول نفسها هذا القرار بسنّ قوانين وتطوير نظمٍ داخليةٍ تضمن تحويل المتهمين بتقديم الرشوات إلى القضاء المحلي.

لكننا نجد من ناحيةٍ أخرى أن تعامل الدول الصناعية مع دول المنطقة العربية كثيراً ما يتم بعيداً عن الشفافية والمساءلة العامة، ولا سيما في ما يتعلق بأسلوب صرف المساعدات الرسمية الخارجية، وبصفقات السلاح، وبتصدير النفط، وكذلك في المشروعات الكبرى التي تنفّذها الشركات الدولية. وبالطبع فكلما عمّت ضبابية التعامل مع الجهات الأجنبية اتسعت فرص الفساد، غير أن السبب الأساسي في غياب الشفافية في هذا التعامل هو ضعف المؤسسات وسوء الحوْكمة في الدول العربية نفسها، هذا الضعف الذي تستغله الشركات الوافدة لتحقيق غاياتها. والجدير بالذكر أن القوانين والنظم المعمول بها في الدول الصناعية كثيراً ما تكون أقرب إلى الأخذ بمبادئ الشفافية والمساءلة العامة، مما هو الحال في البلدان العربية، الأمر الذي يؤدّي إلى نقل الفساد من الدول الصناعية (حيث الرقابة أشد والمساءلة والشفافية معمول بهما) إلى الدول العربية والدول النامية إجمالاً حيث يحتمي المتعاملون بالفساد وراء ضبابية القوانين والنظم، وعجز المؤسّسات الرقابية، وفي كثيرٍ من الأحيان تواطؤ القائمين على السلطة أنفسهم.

الفصل السادس

العوامل والآثار في البنية الاجتماعية ونسق القِيم

يعقوب قبانجي(*)

يبدو الحديث عن «الفساد» سهلاً وممتنعاً في الآن نفسه. فهو سهلٌ لأنّ ما يؤشر على ممارسته في مختلف المجتمعات العربية يبدو في متناول اليد، وهو موضع إشارةٍ متكررةٍ، واتهام يتردد، على صفحات الصحف، حيث يُسمح لها بألا تكون مجرد صدىً لخطاب السلطة السياسية عن نفسها، كما على ألسنة وتقارير ممثلي المنظمات الدولية المقرِضة أو منظمات المجتمع «المدني». ومع ذلك فهو حديثٌ ممتنعٌ. إذ إنّ ما يتمّ الحديث عنه أو تناقله ليس في أرجح الأحوال إلاّ ما يخرق حُجب التستر والرقابة، وهو قليلٌ. ومن جهةٍ أخرى، فإن الحديث عن الفساد يتمّ في الغالب انطلاقاً من فهم يعزل ممارسة الفساد عن سياقها البنيوي، بحيث يتحول إلى خطابٍ عن النتائج المترتّبة على هذه الممارسة ليس إلا.

أهمية السياق في ذلك أنه يتمّ الحديث المتعاظم عن الفساد في وضع يجري فيه التأكيد على ضرورة إصلاح وضع النظم والمؤسسات والمجتمعات العربية. وهو سياقٌ يُظهر بأجلى صورةٍ ممكنةٍ ارتفاع مستوى انكشاف هذه المجتمعات أمام الضغوط الدولية، مؤسسياً واقتصادياً وسياسياً. ونقدّر أن هذه الندوة عن الفساد والحكم الرشيد لا تشذّ من حيث دلالتها أومن حيث تاريخ انعقادها، عن هذا السياق، مع التقدير بأن منظميها ربما يهدفون، باعتبارهم من أهل البيت، إلى استعادة المبادرة في طرح مشكلة الإصلاح، وإن من باب تشريح الفساد وتعيين سمات ومعالم الحكم الرشيد الذي عليه أن يستأصل هذا الفساد، وربما استئصال المفسدين أيضاً.

(*) معهد العلوم الاجتماعية، الجامعة اللبنانية.

ولكن التدقيق بمصدر كلمة الفساد يفيد بأنّها تنطوي، عند العرب، كما عند غيرهم، على معان عدة: من فساد الطعام، إلى فساد المادة، إلى التفكك والتحلل، ومنه فساد الأخلاق، وبالأخص السلوك، بمعنى التراجع الأخلاقي والانحطاط. والمعنى الأخير يحمل دلالةً أخلاقيةً لا شبهة فيها. فالفاسد أخلاقياً بالنسبة إلى الجماعة كالطعام الفاسد بالنسبة إلى الصحة. كلاهما يشكل خطراً. الثاني منهما لا بدّ من تلافيه. والأول مدانٌ من الجماعة وعليها مكافحته. ولكن السؤال الذي يشغل البال فعلاً هو: لماذا أصبح الفساد منتشراً وواسعاً في رحاب بلادنا العربية حتى وجُب التنديد به، وعقد المؤتمرات العلمية لتوصيفه وتحليله وتفسيره، دون أن تشعر الجماعة أنّها في خطرٍ منه، وأن عليها أن تبادر إلى مكافحته دون انتظار الضغط الخارجي؟

إذا ما صحّ السؤال، فمعنى ذلك أنّ الفساد إمّا أنّه لم يعد يشكّل خطراً اجتماعياً، أو أنّ هناك مخاطر أكبر منه تقلّل من شأنه، في اللحظة التاريخية الراهنة في الأقل. وفي الحالتين، فإنّ الاحتمال الأكبر هو أن الفساد ومكافحته ليسا في مبتدأ سلّم الأولويات عند عامة العرب، بل هو كذلك عند خاصتهم. والخاصة هذه لها أسبابها الخاصة.

الفساد «العربي»

البلاد العربية يُنظر إليها عموماً باعتبارها بلاداً فاتها ركب التنمية الاقتصادية-الاجتماعية ولم يدركها الإصلاح السياسي المؤسسي-الديمقراطي. والتفسير المقتَرح لهذا الوضع يشير في المقدمة إلى الأثر الحاسم للفساد. فهذه البلاد قد انفكت عن الاقتصاد المعوْلم. وبالإضافة إلى ذلك فإنّ الأوضاع فيها كما تشير إلى ذلك كل المؤشّرات، تذهب في منحى أسوأ. فسياسياً لا يتحسن الموقف بسببٍ من الفساد المعمّم وانعدام الفعالية المترافقينْ مع زيادةٍ سكانيةٍ متعاظمةٍ. وفي هذا المعنى ندرك كيف أن الاتفاقيات المشتركة مع أوروبا أو مشاريع هذه الاتفاقيات تحتوي على التزاماتٍ شاملةٍ لمكافحة الفساد وتبييض الأموال، ولكن دينامية تنفيذ هذه الالتزامات لم تكن واضحةً[1]. وبالإضافة إلى ذلك، فإنّ مساعي البنك الدولي لتقوية برامج الخصخصة في بعض البلاد العربية، مثل الجزائر ولبنان، لم تضمن حتى الآن عروض أسعارٍ شفافةً عادلةً، وكانت هناك مساعٍ مماثلةٌ لاقت نجاحاً أكثر في الأردن والمغرب[2].

---

(١) رينو ليندرز وجون سفاكياناكيس، «الفساد في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا،» ص ٢. <http://www.albankaldawli.org>.

(٢) المصدر نفسه، ص ٢.

وتبدو ممارسة الفساد، في ضوء بعض التقارير الدولية، وكأنّها امتيازٌ عالم ثالثي، يصيب العرب منه أكثر مما يصيب غيرهم. بحيث يثار السؤال حول ما إذا كان ثمة خصوصية عربية «فاسدة» بذاتها (perse). ولكن تصحيح الصورة لا يلبث أن يأتي من دراسات اتجاهات الفساد على المستوى العالمي. وهنا تبرز حقيقةٌ أكيدةٌ: إنّ عالم الفساد الرئيس راهناً هو عالم الشركات المتعديّة الجنسية أو العابرة القومية، باعتبارها المحرّك الرئيس للاقتصاد العالمي. والقابض على مداخل ومخارج الفساد الأساسية عالمياً. ولكن علينا أيضاً أن ننبّه إلى أن الأمر لا يتعلق فقط باستجابةٍ محليةٍ إزاء عروض الفساد. فالمحلي أيضاً يسعى إلى الثروة السريعة التحصيل، الفاسدة المصدر. وله في ذلك تاريخ حافل كما سيتضح.

ولا تغيّر حملة مكافحة الفساد في دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (بما في ذلك إيران وتركيا وإسرائيل) من معالم الصورة كثيراً. فالمكافحة هذه تتميّز، حسب بعض الباحثين، بتفاوتٍ شديدٍ: من مكافحةٍ شبه غائبةٍ في حالتيْ سوريا واليمن إلى مكافحةٍ فعّالةٍ عموماً، كما هو الأمر في حالة تونس والأردن والسعودية والكويت[٣]. وأفضل النتائج في مكافحة الفساد التي تلفت نظر المؤسسات الدولية هي تلك العائدة إلى الأردن وتونس وإن لم تقترن بعد بنجاحاتٍ في ميدان اقتصاد المعرفة وذلك لعوائق هيكليةٍ. وتقبع في خلفية هذه الصورة القاتمة حالةٌ من الفساد المعمّم، تتفاوت في الدرجة من بلدٍ عربي إلى آخر، في ميادين مختلفةٍ من النشاط المرتبط بأداء الدولة والقطاع العام. و تتم ممارسة الفساد بالأخص في عالم المقاوَلات العمومية والخدمات العامة، إمّا مباشرةً وإمّا من خلال التلزيمات والتوكيلات والتنازلات «القانونية» المختلفة. كما يشكّل قطاع الوظيفة العامة موئلاً لكل أشكال الرشوة، والاقتطاعات غير القانونية وتحوير الإنفاق عن مساره، بالإضافة إلى التواطؤ على المال العام لصالح قطاع الأعمال الخاص.

ما يتوفر من معطياتٍ، من مصادر صحافيةٍ في الغالب، لا يترك مجالاً للشك في مدى انتشار هذا السلوك «غير الشرعي». ففي مجال الفساد الكبير، ثمة عالم التلزيمات والخصخصة الذي يشكل عملية مقايضةٍ محسوبةٍ سياسياً واقتصادياً واجتماعياً مابين من يمسك بالمال العام من جهةٍ، و بين من يغذي استدامة سيطرة شريحةٍ محدّدةٍ عائلياً، في حالةٍ معينةٍ إثنياً أو طائفياً في حالةٍ أخرى، وطبقياً في كل

(٣) J.-L. Reiffers et J.-E. Aubert, «Le Développement des économies fondées sur la connaissances dans la région Moyen-Orient et Afrique du Nord: Facteurs clés,» Banque mondiale (2003), pp. 26-27, table 1.

حالةٍ. فهو عالمٌ يخدم على نطاقٍ موسّعٍ عملية إعادة إنتاج الشرائح المسيطرة على جهاز السلطة السياسية، الأمنية والاقتصاديّة ـ المالية. ولا يخترق هذا العالم إلا بجواز مرورٍ لا يمكن الحصول عليه إلا في الحالات التي يجنح فيها النظام إلى توسيع قاعدة سيطرته المباشرة أو عند تعرضه إلى ضغوطٍ تدفعه، إن لم يتجاوب في الحدّ الأدنى إلى خطر الترنح.

ويقدم المغرب مثالاً مميزاً على هذه العملية حيث تعتمد العائلات الأرستقراطية على مداخل الدولة ومداخيلها كي تجدّد نفسها، وتعيد إنتاج مواقعها السلطوية ـ المجتمعية[٤]. وقد أُطلقت سياسة «مكافحة الفساد» في المغرب العام ١٩٩٦، بعد أن كان هذا الموضوع يدخل حتى منتصف التسعينيات من القرن الماضي، في خانة القضايا المحظور الحديث عنها. واللافت هنا هو أن المنظمات التي «خرقت» المحظور هذا انطلقت من ضرورة زعزعة الفكرة القائلة إن الفساد مقبولٌ أو حتميٌ لأنّه مكوّنٌ عضويٌ في الثقافة المغربية[٥].

ويعني ذلك اعترافًا ضمنياً بالمدى الذي بلَغته ممارسة الفساد في الثقافة المغربية. كما أنّ الأعمال التي تتحدث عن المسار الخاص بالسعودية ودول الخليج العربي عديدةٌ. ولعلّ ما يختصر ببلاغةٍ علاقة هذه البلدان، حيث تسود الدولة الريْعية، بممارسة الفساد المعمّمة وبالأخص من الدولة باتجاه المجتمع، من خلال الرشوة الجماعية، هو القول بمبدأ «الأهل والغنيمة».

ولكن لا ينبغي أن يفهم من ذلك أن الرشوة الجماعية في الحالة هذه وليدة الطفرة النفطية فقط. إذ إنّ علاقات السيطرة استندت دائماً، على الأقل في البلاد التي ستُعرف لاحقاً بالمملكة العربية السعودية، إلى عملية إعادة توزيع قسم من الفائض المستولى عليه لكسب المشروعية. وفي هذا الصدد تلاحظ مضاري الرشيد تدفق فائضٍ اقتصادي من أطراف الإمارة (في وسط الجزيرة العربية) إلى المركز حيث يُعاد توزيعه لكسب الولاء والمبايعة، وذلك قبل سيادة الاقتصاد النفطي[٦].

غير أنّ الطفرة النفطية بعد العام ١٩٧٣ ستؤول إلى انتشارٍ مكثفٍ للفساد

(٤) Ali Benhaddou, *Maroc, les élites du royaume: Essai sur l'organisation du pouvoir au Maroc*, collection histoire et perspectives méditerranéennes (Paris: Harmattan, 1997).

(٥) Guilian Denoeux, «The Politics of Morroco's Fight against Corruption,» *Middle East Policy Council*, vol. 7, no. 2 (2000).

(٦) مضاوي الرشيد، **تاريخ العربية السعودية بين القديم والحديث**، ترجمة عبد الإله النعيمي (بيروت: دار الساقي، ٢٠٠٢)، ص ٢٨.

الأخلاقي والمالي ضمن العائلة الحاكمة السعودية بحيث ستجد هذه الأخيرة نفسها في حالة احتكاكٍ حتى مع بعض علماء الدين. أمّا في حالة مصر، فيكفي، على سبيل التدليل، ملاحظة الضغوط التي تعرض لها هذا البلد لوضع تشريع خاص بغسيل الأموال من جهةٍ، والمقاومة التي واجهها هذا التشريع محلياً من قِبل شركات التأمين، ومكاتب تبديل العملة، بالإضافة إلى بعض المصارف من جهةٍ ثانيةٍ. وقد استندت المقاومة هذه إلى حجج مثل القول إن الضغوط الهادفة إلى وضع تشريع لمكافحة تبييض الأموال موجهةٌ ضد البلدان النامية، وأن القانون، في حال وضعه وإقراره، يمثل تهديداً خطيراً للاستثمار في مصر[7]. وفي المقابل فإنّ البنك الدولي قد اشتكى من تراجع الاستثمار الأجنبي المباشر في مصر في السنوات اللاحقة للعام ٢٠٠٠، بسبب عوائق بيروقراطيةٍ، وغياب الشفافية والفساد[8].

وفي لبنان، فإنّ تقرير البنك الدولي[9] يشير إلى أن عمولات إعادة الإعمار تزيد على ٢٠بالمئة من قيمة العقد، الأمر الذي أدّى إلى تقلص الاستثمارات بشكلٍ كبيرٍ[10]. كما أن تضارب المصالح منع منح ترخيص تشغيل الهاتف الخليوي إلى شركةٍ ثالثةٍ كما كان مقرّراً. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن مراجعة التقارير السنوية لديوان المحاسبة اللبناني، وخاصة العامين ٢٠٠١ و٢٠٠٣، لتبيّن مدى انتشار الرشوة والاقتطاعات المختلفة في مجال استخدام المال العام. وبالنسبة إلى سوريا، يتفق أكثر من مصدرٍ على اعتبار الفساد أمراً يحوز على درجةٍ عاليةٍ من التسامح في هذا البلد[11]. وإلى ذلك، ثمة ما يستنتجه بعض الباحثين من رعاية الحكم السوري للفساد المنتشر في لبنان على قاعدة الانتفاع المشترَك مع مسؤولين كبار في هذا البلد[12]. وعلى صعيدٍ آخر، يلاحَظ جيلالي Djillali Hadjadj أنّ ممارسة الفساد في الجزائر، باعتباره بلداً منتجاً للبترول والغاز، تتمّ على مستوى القمة[13]. ويُدرج

(٧) عصام إبراهيم الترساوي، **غسيل الأموال** (القاهرة: مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠٠٢)، ص ٧٦-٨٣.

(٨) AFP, «World Bank Urges Egypt to Speed up Reform to Attract Investment,» 3 December 2003.

(٩) ليندرز وسفاكياناكيس، «الفساد في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا،» ص ٥-٦.

(١٠) A. Mansour, *The Views of Foreign Investors in Lebanon* (Berlin: ESCWA, 2001).

(١١) Reiffers et Aubert, «Le Développement des économies fondées sur la connaissances dans la région Moyen-Orient et Afrique du Nord: Facteurs clés,» p. 27, and

ليندرز وسفاكياناكيس، المصدر نفسه، ص ٥.

(١٢) عدنان الأمين [وآخرون]، **خيارات للبنان**، تحرير نواف سلام (بيروت: دار النهار، ٢٠٠٤)، وزياد ماجد، «المافيوية تحتاج إلى بحث خاص بها،» **النهار**، ٣٠/ ٧/ ٢٠٠٤.

(١٣) Djillali Hadjadj, *Corruption et démocratie en Algérie* (Paris: La Dispute, 1999).

البعض هذه الممارسة في إطار الفساد الكبير(١٤). وفي السياق نفسه، يلاحظ لهواري عدّي مسؤولية السلطة السياسية الجزائرية بسبب انعدام الكفاءة، في عهودٍ متتابعةٍ، عن تعمم الفساد(١٥).

وخلاصة القول هنا تتلخص في أنّ الفساد، كما يستنتج أحد التقارير الدولية(١٦)، ينبع في دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من غياب الإصلاحات المؤسسية المترافقة مع برامج الانفتاح الاقتصادي. كما أن انتشار النظم المتسلّطة في المنطقة يشكل عائقاً أمام الشفافية والمساءلة على الصعيدَيْن العام والخاص. فميزانيات الدول هذه ليست مفصّلةً بالقدر الذي يسمح بالتدقيق التام، فيما تُستخدم إيرادات الدولة الهامة في مشاريع تمويليةٍ خارج إطار الموازنة أو في مؤسساتٍ موازيةٍ تتيح المجال للصرف الاستنسابي.

ويقع هذا الاستنتاج في سياقٍ تحليلي، يعود مصدره أيضاً إلى المنظمات الدولية، ويفترض أن ما ينقص البلدان النامية هو ما أجمع عليه الباحثون من ضرورة الدمقْرطة وتحجيم القطاع العام وتحرير الاقتصاد، وهذه ليست أهدافاً مرغوبةً فحسب، بل وسائل مفيدة لتخفيض الفساد المتسع أيضاً(١٧).

ما الذي يميز الفساد العربي: الإشكالات النظرية والمنهجية

هذه كلها وقائعٌ ومعطياتٌ واستنتاجاتٌ تؤكد حضور الفساد، كممارسةٍ اجتماعيةٍ، على أوسع نطاقٍ في الدول العربية المختلفة، مع بعض التفاوت. كما تؤكد بالأخص التداخل ما بين عالميْ الدولة والأعمال في ممارسة هذا الفساد، بحيث يسهل القول إن ثمة تواطؤاً ما بين القوى الاجتماعية المتحكمة بالدولة وأجهزتها من جهةٍ، والقوى السائدة في ميدان «الأعمال» من جهةٍ ثانيةٍ، ضد أية محاولةٍ جادةٍ لكبح «الفساد». فكيف يصحّ الحديث تالياً عن إمكانية استئصاله في وضعٍ من هذا النوع؟!

(١٤) Transparency International [TI], *Combattre la corruption: Enjeux et perspectives*, sous la dir. de Djillali Hadjadj; en collab. avec Marie Wolkers; coordination et préf. de Me Mame Adama Gueye; avant-propos Giorgio Blundo et Jean-François Médard, hommes et sociétés (Paris: Ed. Karthala, 2002).

(١٥) Lahouari Addi, «La Plate-forme d'Elkseur comme réponse au mal algérien,» *Le Matin*, 28/2/2002.

(١٦) ليندرز وسفاكياناكيس، «الفساد في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا،» ص ٣-٤.

(١٧) Alan Doig and Stephen Riley, «Corruption and Anti-corruption Strategies: Issues and Case Studies from Developing Countries,» in: United Nations Development Programme [UNDP] and Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries* (1998).

مع ذلك علينا أن نستدرك بالقول إنّ هذا الوضع لا ينطوي على خصوصيةٍ أكيدةٍ تميّز ممارسة الفساد في الوطن العربي عن غيره. فقد نقع على حالاتٍ وأمثلةٍ كثيرةٍ أو قليلةٍ، في بعض أفريقيا وجنوب آسيا وربما في أكثر من بلدٍ في أميركا الجنوبية تنتشر فيها ممارسة الفساد بصورةٍ لا تفترق عما تعرفه البلاد العربية. ولذلك علينا أن نحاول التفتيش عمّا يميّز فعلياً بلادنا من جهة ممارسة الفساد بحيث نتمكن من تناول مفاعيل هذه الممارسة في البنية الاجتماعية، ومنظومة القِيم بصورةٍ غير انطباعيةٍ وغير إسقاطيةٍ.

لكن ما يعيق هذه المهمة يكمن في أن مسألة الفساد لا تتعلق نظرياً ومنهجياً، بما تعكسه هذه المعطيات والوقائع، وإنّما هي تتعلق بالأحرى بما نقصده بالفساد كممارسةٍ اجتماعيةٍ. وبالدلالة والنتائج التي تترتب عليه في سياقٍ محددٍ هو السياق المجتمعي العربي. والأمور هنا ليست بالبساطة والسهولة المرجوة. إذ ثمة، على هذا المستوى صعوبةٌ مزدوجةٌ لا بدّ من تفكيكها، ومحاولة حلّها قبل التقدم خطوةً خطوةً على طريق تلمس مفاعيل ممارسة الفساد على صعيد البنية الاجتماعية ومنظومة القِيم على السواء.

الصعوبة الأولى هي من طبيعةٍ نظريةٍ، وتتمثل في أنّ مفهوم الفساد ليس مفهوماً تحليلياً، ومن ثمّ فليس بالإمكان وضعه ضمن حقلٍ مفهومي ضروري لتحليل طبيعة هذا الفساد. كما أنّه لا يسمح بتقديم تفسيرٍ لما يُنتِجُ هذا الفساد أو يسبّبه. ففي حدود المعنى الشائع في الأدبيات السوسيولوجية والاقتصادية والسياسية والمؤسّسية حول هذا الموضوع يبدو الفساد مفهوماً أو مصطلحاً وصفياً في أحسن الأحوال. فهو يشير، في هذه الأدبيات إلى ما يوصف حيناً بالرشوة والارتشاء، ويُستخدم حينًا آخر في توصيف انحرافٍ عن المعايير الموضوعة للخدمة العامة، كما أنّه يُستخدَم في كل الأحوال لرصد إساءة استخدام الوظيفة العامة، باعتباره ميدان الفساد الرئيس، إن لم يكن الوحيد، تبعًا لهذه الأدبيات.

في الاستخدامات المختلفة هذه فإنّ الفساد لا يعدو كونه تعريفاً لما لا يتفق مع ما يجب أن يكون عليه السلوك في مجال المسؤولية العامة (الوظيفة العامة). وبالتالي فهو لا يسمح بتعيين السبب الموّلد للفساد بعيداً عن عدم الالتزام بالقوانين إن وُجِدت، وبالمعايير الوظيفية والأخلاقية الموضوعة لتسيير الأداء العام. ولذلك، فإنّ السؤال لا يمكن له أن يكمن في عدم الالتزام بما تقدم، بل هو بالأحرى يتمثل في الآتي: ما الذي يحُول دون تمكن القوانين والمعايير الموضوعة لمكافحة الفساد من منع اللجوء إلى ممارسة الفساد، في المستويات المختلفة، على الرغم من أنها ممارسةٌ غير شرعيةٍ

ويفرض القانون معاقبة مرتكبها أو مرتكبيها؟ وما الذي يسمح تالياً بالافتراض أنّ ما يسمح بالممارسة الموسّعة والمعمّمة للفساد، كما رأينا في ما تقدم، سوف يسمح هو نفسه، من خلال اللجوء إلى إجراءاتٍ وتدابير محددةٍ، باستئصال هذا الفساد أو على الأقل بحصره واختزاله؟ وإذا كانت القوانين والضوابط المؤسّسية لا تمنع ممارسة الفساد من الانتشار في المجال العربي، فهل يعني ذلك أن الفساد ليس هو الأصل، وإنما هو تعبيرٌ قاطع الدلالة وملموس النتائج عن فساد النظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والثقافي السائد، في نسخٍ متقاربةٍ، في هذا المجال؟ وبعد ذلك، هل يمكن الحديث عن مفاعيل تنتجها ممارسة الفساد على البنية الاجتماعية ومنظومة القِيم باعتبارها مفاعيل الهامشية العرَضية والتي يمكن التحكم بنتائجها، دون التعرض للأصل، أي للبنية نفسها؟

إننا نفترض أن طرح هذه الأسئلة ضرورةٌ لئلا نقع في وهم قراءة الفساد وفهمه وممارسته، من خلال مظاهر مرئيةٍ ودون جهدٍ. كما أنّ للصعوبة وجهاً آخر من طبيعةٍ منهجيةٍ. إذ يتعلق بكيفية التعامل مع ممارسة الفساد. فهل علينا أن نعتبر هذه الممارسة مجرد خروج على المعايير، وعدم التمتع بقيم الالتزام بالجماعة، واحترام إلزامات الوظيفة العامة المشغولة إزاء الخدمة العامة، وبالتالي فهي سوء استخدام الموقع العام المشغول لصالح المنفعة الخاصة؟ أم أنّ هذه الممارسة مجرد خللٍ تقني في أداء الأجهزة الحكومية ينشأ عن ضعف أجهزة الرقابة الحكومية، وعن عدم السماح للمجتمع الموسوم بالمدنية بالاشتراك في الرقابة على هذا الأداء[١٨]؟ أم أنّ غضّ النظر قصداً عن ممارسة الفساد يعود إلى أنّ هذه الممارسة تساعد اقتصادياً في دفع عملية النمو[١٩]؟

في مطلق الأحوال، فإنّ التحديدات التي تعتمد طريقة التعامل مع الفساد بالاستناد إلى اعتباره خروجاً على المعايير أو مجرد خللٍ تقني، تُبقي الموضوع في مجال معالجة مشكلةٍ تفتش عن حلٍ آني ومباشرٍ. أي تُبقي الفساد وممارسته في مجال العرَضي وليس البنيوي. وهذا ما ينشئ الوهم بالقدرة على إيجاد الحلول ضمن التركيبة الاجتماعية الاقتصادية والسياسية ـ المؤسّسية القائمة. أي ضمن بنية السوق والسلطة السياسية السائدة، لكن بعد إصلاحها بالتأكيد. لكن المشكلة الرئيسة، في هذا النوع

---

(١٨) Mahdi Abdul Hadi, in: Niall Greere, «Corruption and the Challenge of Civil Society,» *EuroMed Synopsis Papers*, no. 24 (2003), and S. Salhab, «Les Composantes rationnelles d'une réforme administrative,» *Confluences en méditerranée*, no. 47 (2003).

(١٩) P. Mauro, «The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis,» in: Kimberly Ann Elliott, ed., *Corruption and the Global Economy* (Washington, DC: Institute for International Economics, 1996).

من المشكلات تكمن في تبنيها غير المشروط للتحليل المؤسّسي. وفي حدود هذا النوع من التحليل الخاص بمشكلة الفساد، فإن الإطار محددٌ سلفاً، وهي الإدارة الحكومية والقطاع العام عموماً، كما أن المستويات التحليلية يحددها بناء الإطار المؤسسي وتراتبه. وأخيراً، فإنّ الفاعلين، أي ممارسي الفساد، يُفتَّشُ عنهم داخل هذا الإطار. والنتيجة المترتبة على ذلك تتمثل في التطابق الضمني، بالنسبة إلى هذه المشكلات، ما بين الإطار المؤسّسي من جهةٍ والنظام الاجتماعي-الاقتصادي والثقافي والسياسي القائم من جهةٍ ثانيةٍ.

وهكذا، ليس ثمة مسافة تحليلية تفصل الإطار المؤسسي عن مكوّنات المجتمع البنيوية -طبقاتٍ وفئاتٍ ومؤسساتٍ اجتماعيةً وعلاقاتٍ وثقافةً وقيماً- كما عن الدينامية التي تطبع العلاقات فيما بين هذه المكوّنات. والفساد، باعتباره ممارسةً اجتماعيةً بامتيازٍ، أي ممارسةً تتمّ في الإطار المجتمعي، يقوم بها أفراد ينتمون إلى فئاتٍ اجتماعيةٍ محددةٍ، تتغذى من فراغات النظام المؤسّسي، وتغذي بدورها هذه الفراغات وتوسعها. وهذا يعني أن ممارسة الفساد لا تتمّ فقط داخل الإطار المؤسّسيّ فحسب بل و تتمّ في هوامش هذا الإطار أيضاً، أي أنها تقع في قلب النظام القائم، وإنْ وقعت خارج إطاره المؤسسي الشكلي أحياناً. كما أن ممارسة الفساد تحظى، بحدودٍ معينةٍ، بقبولٍ اجتماعي، يُغلَّف حيناً بالانتماء القبلي أوالاثني و/ أو الطائفي وحينًا آخر بالولاء السياسي. ويعني ذلك كله أن الفساد، الذي هو ممارسةٌ فرديةٌ بامتيازٍ يمكن أن يتحول في ظروفٍ محددةٍ إلى فسادٍ جماعيٍ.

الدولة الرعائية، الدولة الرعائية الجديدة والفساد

لم يتجاهل بعض الأدبيات السوسيولوجية حول الفساد هذه الصعوبات. فقد عمد بعض السوسيولوجيين إلى استخدام المفهوم الفيبري الخاص بالـ (Patrimonialisme)، أو ما يمكن نعته بالرعائية، لتفسير انتشار الفساد في العالم الثالث. ومفهوم الرعائية يعني تبعاً لاستخدام ماكس فيبر له، حالة السلطة المطلقة التي يمثلها السلطان باعتباره امتداداً للأب وسلطته، من خلال التداخل ما بين العام والخاص في إطارٍ من الشرعية التقليدية. فالسلطان هو الذي يعطي الحظوة أو يمنعها. غير أن هذا المفهوم تمّ نقده على قاعدة شحّ الموارد التي يمكن للسلطان المطلق أن يستخرجها ويتحكم بتوزيعها، بالإضافة إلى أنّه، كنمطٍ ـ مثالٍ (Ideal type, Idéal-type)، يتحول إلى قاعدةٍ يُقاسُ الواقع عليها. ولذلك فحدود نفاذه مشروطةٌ بمدى قربه أو بعد الواقع عنه. ويعني ذلك، أن ثمة مجالاً واسعاً لممارسة الإسقاط على الواقع الاجتماعي بدل تحليله بصورةٍ ملموسةٍ.

ومنذ سبعينيات القرن المنصرم على الأخص، استُبدِل مفهوم الدولة الرعائية بمفهوم الدولة الرعائية الجديدة (New partimonialism /Nouveau patrimonialisme)، وذلك بهدف تلافي الضعف التحليلي الذي يتميّز به مفهوم الدولة الرعائية كما صاغه فيبر. ويعني مفهوم الدولة الرعائية الجديدة أن ثمة من حيث الشكل تمايزاً للدولة عن شخص السلطان. في حين أنّه فعلياً يتمّ الدمج بينهما في شخص الحاكم. وعند استنزاف الموارد تتحول السلطة الرعائية الجديدة إلى دولةٍ نّهابةٍ (Predatory state/tat prédateur) تستخدم العنف الصافي من أجل استمرارها من طريق نهب الفوائض التي لازالت متاحةً[٢٠] ويمكن لهذا التصويب المفهومي أن يخدم في حدودٍ معينةٍ دراسة الحالة العربية، كما سنرى.

لقد أضاف تحليل خبراء المنظمات الدولية ـ البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية والمنظمات المنبثقة عن الجماعة الأوروبية على سبيل المثال ـ بعداً اجتماعياً ـ ثقافياً إضافياً لعملية فهم الفساد عندما اعتبر ممارسة الفساد محصلةً تاريخيةً ثقافيةً خاصةً بكل شعبٍ أو ثقافةٍ على حدةٍ. وفي ضوء ذلك، وفّر هذا البعد الأساس النظري الضروري للحديث عن التفاوت في طبيعة الفساد، وفي حدود انتشاره من مجتمع إلى آخر، ولاسيما لدى مقارنة مجتمعاتٍ غير ناميةٍ بالبلدان الصناعية، حيث يعتبر أصحاب هذا التحليل أن الفساد تحت السيطرة.

وقد اعتمد هؤلاء على فهم خاصٍ لظاهرة الهِبة (Le don The Gift) من أجل تفسير تحوّل الفساد إلى شكلٍ من أشكال الإهداء في ظروفٍ مستجدةٍ في البلدان غير الصناعية. والحلقة المركزية في هذا التحليل تتمثل في إبراز الدور الحاسم للهِبة في حفظ اللحمة الاجتماعية ضمن جماعة الانتماء الأولي: عائلة، عشيرة، قبيلة، جماعة إثنية، طائفة دينية .. إلخ. ومع قيام الدولة الحديثة فإنّ ممارسة الإهداء انتقلت بقوة الاستمرار إلى جهاز هذه الدولة الوظيفي بصورةٍ انسيابيةٍ، ودون أي صدام مع الحداثة التي يمثلها مشروع الدولة نفسه أيما تمثيل. وهكذا، فإن تلقي الموظف رشْوةً لإنجاز معاملةٍ أو تقديم خدمةٍ، حقٌ مكرّسٌ قانونًا، ويُعتَبر معادلاً لهِبةٍ ليس إلاّ. وبالمقابل، فإنّ على الموظف نفسه أن يسدّد ما عليه من التزام إزاء جماعته عن طريق الخدمات التي يمكنه تقديمها بحكم إشغاله وظيفةً عامةً. ويخلص أصحاب هذا التحليل إلى أنّ دورة العلاقات الملزِمة هذه هي ما يحفظ لحمة الجماعة وإنْ من طريق انتشار الفساد وعلى حساب قيام الدولة المؤسّسية الحديثة. ولكن ما يتجاهله أصحاب هذا التفسير هو أن الهِبة بحدّ ذاتها، في المعنى الذي فهمه مارسيل موس علاقةٌ تقوم بين أناسٍ غير

---

(٢٠) TI, *Combattre la corruption: Enjeux et perspectives*, pp. 10-12.

متساوين، ولا ترجع تالياً إلى الدمج الاجتماعي. إذ إنّ الأفراد يتنافسون، أي يتصارعون، بقدر ما هم كائناتٌ تتحدد إمكانية وجودهم بالعلاقة مع البيئة، وبالاستعدادات المختلفة الخاصة بكلٍ منهم(٢١).

تدعونا هذه الملاحظة الثمينة إلى إعادة النظر في ممارسة الفساد باعتباره مجرد استمرارٍ لممارساتٍ اجتماعيةٍ موروثةٍ سابقةٍ على سيادة اقتصاد السوق الرأسمالية الدولية الحديثة. بل وعلينا بالأحرى أن نرى فيها ممارسةً يُعاد إنتاجها ضمن السياق الراهن المحدد لسيادة هذه السوق، كما لبناء الدولة الحديثة وحدود الاندماج فيها، ولاسيما في المجال العربي.

السمة المميزة لممارسة الفساد في المجال العربي

يسمح التعامل النقدي الذي قمنا به مع أنماط الفهم المتعددة للفساد بأن ننتقل إلى رؤية ما يميز ممارسته في المجال العربي. وسنعمل أولاً على الانطلاق من المعاينة التجريبية وصولاً إلى استخراج المميّز فيها. إنّ ما نفترضه مميّزاً في ممارسة الفساد في المجال العربي يكمن في سمة الاستمرارية -القسرية أو الشرعية التقليدية حسب التعبير الفيبري- التي تطبع السلطة السياسية في غالبية البلدان العربية الساحقة. وهي سلطةٌ تتمتع بفعاليةٍ خاصةٍ، إن لم نقل هيمنةً في المجال العربي، بالنسبة إلى غيرها من السلطات، إذا ما أخذنا بالاعتبار اتساع المدى الاقتصادي العمومي الذي تتحكم فيه هذه السلطة: من احتكارٍ كاملٍ للموارد الطبيعية الرئيسة، مثل البترول والغاز والفوسفات والمناجم المعدنية .. إلخ، إلى قطاعٍ عامٍ يشمل في حالاتٍ كثيرةٍ، مرافق صناعيةً وخدَميةً استراتيجيةً ماليةً وخلافها.

تسعف استمرارية السلطة هذه، في حالاتٍ بارزةٍ المكانة الاجتماعية والسلطة الرمزية الدينية أو الأبوية لمن يمسك بها. إذ ثمة من جهةٍ المكانة الاجتماعية للعائلات السياسية المعمّرة في الحكم، وثمة على المستوى الرمزي الاستخدام المكثّف للرمز الديني: خادم الحرمين الشريفين في السعودية، السلالة الشريفية في المغرب، النسب الشريفي في الأردن من جهةٍ، والرمز الأبوي في أنظمة الحكم الجمهورية الاستبدادية، من جهةٍ أخرى.

يكفي أن ننظر إلى ما ترتّبه المعاينة التجريبية لطبيعة الحكم في البلاد العربية. إذ ثمة تركيب الحكومات من حيث المصدر الاجتماعي (العائلي، القبلي، الطبقي)

---

(٢١) Christian Papilloud, *Le Don de relation: Georg Simmel, Marcel Mauss*, préface de Otthein Rammstedt, logiques socials (Paris: Harmattan, 2002), p. 8.

والموقع من القرار ضمن السلطة (الحقيبة المشغولة) ومدة الاستمرار في الحكم. وهذا مقياسٌ يصحّ في البلدان ذات نمط الحكم الوراثي كما في البلدان التي تعتمد النظام الجمهوري، شكلاً في الأقل. والمسألة هنا لا تتعلق فقط بشخص الحاكم، ملكاً أكان أم أميراً، شيخاً أم رئيساً، بل إنّ الأمر يتعلق بالإضافة إلى رأس السلطة، بأعضاء الحكومات ومسؤولي الأجهزة الحساسة أمنياً وعسكرياً واقتصادياً وثقافياً .. إلخ. وبالمعنى السوسيولوجي، فإنّ دلالة هذا الواقع تتمثل في أنّ احتلال الوظائف القيادية في المجتمع إنّما يعود في غالبية الأحوال إلى عائلاتٍ محدّدةٍ ومحدودةٍ. وقد يستمر بعض من يشغل هذه الوظائف عقوداً بكاملها في مركزه وذلك في أكثر من بلدٍ عربيٍ.

لقد نشأ عن ذلك احتكارٌ لمواقع القرار من جهةٍ، وتشكيل شبكةٍ تتنفع من استخدام الدولة باعتبارها جهازها الخاص من جهةٍ أخرى. وإذا كان منع تداول السلطة إحدى النتائج المتوقعة في وضع كهذا، فإنّ النتيجة الأهم في حدود هذه المحاولة تحوّلٌ ممارسة الفساد إلى مؤسسةٍ شبكيةٍ راسخةٍ تتصف بالاستمرار، تمّ فيها تقاسم السيطرة على الموارد العمومية فيما بين الحاكمين تبعاً لموازين قوى اجتماعيةٍ (عائليةٍ، قبَليةٍ، نسَبيةٍ)-سياسيةٍ وأمنيةٍ وأحياناً تكون طائفيةً وإثنيةٍ.

الفساد ومفاعيله البنيوية في المجال العربي اجتماعياً وقِيمياً

لقد نشأ عن هذا الوضع ما يمكن أن نطلق عليه الفساد البنيوي بشكليْه الكبير والصغير. أمّا الكبير، فيمارسه أفرادٌ أو شرائح كاملةٌ من هذه الشبكة التي تدمج الهيمنة السياسية بالسيطرة الاقتصادية، وهو الفساد الموجّه أساساً إلى الاستيلاء على هامشٍ من موارد الخزينة العمومية عن طريق تركيب الميزانية العامة بما يتوافق مع مصالح الشبكة هذه، ومن خلال التوسط في مجال الأنشطة العائدة إلى مشاريع أو مقاولاتٍ حكوميةٍ، أو التوسط لدى المموّلين الدوليين أو المنظمات الدولية، وذلك باستخدام وسائط السمسرة وترتيب الصفقات وقبض العمولات غير القانونية بالأخص. كما أن أولئك الأفراد أو تلك الفئات يضعون أيديهم تحت حماية السلطة السياسية المسيطِرة وبالتشارك معها على قسم مهم من مصادر الثروة والموارد العمومية، أو تصادر تشغيل بعض المرافق العامة أو ذاتَ المنفعة العمومية من خلال عملية الخصخصة وإعادة الهيكلة وخلافها من الأواليات (الميكانزمات)، وذلك بهدف توسيع هامش التراكم النهْبي الطابع على حساب الطبقات والشرائح الاجتماعية الأخرى.

وبالمقابل، فهي تغضّ الطرف عما يسمى الفساد الصغير الذي تدمنه مجموعاتٌ من الموظفين والمستخدمين الموكَلين بالخدمات العامة، بحيث تمتنع هذه المجموعات

عن أداء الخدمة المقرّرة قانوناً من دون تقاضي الرشوة. غير أن الفساد الصغير يشير في واقع الأمر إلى سياقٍ رديفٍ. إذ إنّ ما يمّيز هذا النوع من ممارسة الفساد يتمثل في أن الرشوة تُقتطع من مداخيل الأفراد وليس من المال العام مبدئياً، إلاّ في الحالة التي يقوم فيها هؤلاء الموظفون والمستخدمون باستخدام المعدّات والتجهيزات والتسهيلات العامة التي هي في تصرفهم وظيفياً لمنفعتهم الشخصية. وكما يلاحظ Theobald، فإنّ رواتب وأجور هؤلاء الموظفين تتحمل عبء الاقتطاع الضريبي المباشر[٢٢]، في الوقت الذي تجد فئات أصحاب الأعمال والمهن الحرة الطرق الضرورية لتخفيض هذا العبء الضريبي على مداخيلها، هذا إذا لم تتوصل إلى إلغائه بالكامل، في الوقت الذي لا يمكن للعاملين المعدَمين وشبه المعدَمين، في ما اصطلح على تسميته القطاع غير النظامي، أن يغذوا المداخيل العمومية إلاّ بصورةٍ غير مباشرةٍ، أي من خلال الضريبة غير المباشرة.

والفساد الصغير بهذا المعنى ضرورةٌ لتمرير الفساد الكبير. وهو ما يسمح بتوسيع القاعدة الاجتماعية للنظام دون تكلفةٍ مباشرةٍ على الميزانية العامة. كما أنّه يغذي السوق من خلال تعظيم الطلب الاستهلاكي والترَفي بصورةٍ خاصةٍ. بينما يقوم الفساد الكبير من حيث الأساس، بتجديد شروط إعادة إنتاج السيطرة السياسية-الاقتصادية ضمن النظام القائم. وفي الحالتين ليس ثمة من تعارضٍ أو تناقضٍ فعلي.

لذلك لا بدّ بنيوياً من إدراج ممارسة الفساد، والكبير منه بالأخص، في دائرة التوزيع القسري وغير المشروع للدخل والموارد العمومية من قبل أفرادٍ وفئاتٍ اجتماعيةٍ تمارس نهبها بحماية السلطة-الدولة، وأحيانًا برعايتها المباشرة. ويترتب على هذا النمط من التوزيع إنتاج أنماطٍ من الثراء السريع النهبي الطابع باستخدام موارد الدولة وخدماتها، في مقابل تعميق التفاوتات الاجتماعية والتمييز، على مستوى الحقوق، لصالح الجماعات المحظوظة.

وبالإضافة إلى ذلك، علينا أن نلاحظ أنّ ممارسة الفساد في البلاد العربية تتمّ في سياق الفصل ما بين اقتصاد السوق المندرج في الاقتصاد المعولم، من جهةٍ، و بين الحيّز المدني ـ السياسي من جهةٍ أخرى. فاقتصاد السوق تُعبَّد كل الطرق أمامه: تقنين آليات السوق مثل حماية الملكية، وتسهيل عملية جذب الاستثمارات الخارجية بالأخص وضمان حمايتها، والالتزام عموماً بتوجيهات المنظمات الدولية مثل صندوق النقد الدولي، البنك الدولي، منظمة التجارة الدولية وغيرها، الخاصة باعتماد نمطٍ

(٢٢) Robin Theobald, *Corruption, Development, and Underdevelopment* (Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan, 1990), p. 83.

محددٍ من خصخصة المرافق الخدَمية العمومية، وإعادة الهيكلة بهدف تحجيم القطاع العام. . . إلخ. أمّا الحيّز المدني ـ السياسي المقابل فتُختزل فيه الحريات والحقوق الأساسية وتُقنّن : قوانين الطوارئ، المحاكم الاستثنائية لجرائم الرأي، عدم احترام ما ينصّ عليه الهيكل الدستوري والمؤسسي من جهة التمثيل السياسي، بالإضافة إلى منع المشاركة المواطنية (لا حضور حقيقي لمقولة المواطن).

ويتيح هذا الفصل بين الاقتصادي والسياسي ـ المؤسّسيّ للسلطة ـ الدولة إمكانية الاستخدام الاستنسابي لملف الفساد بهدف التدجين الداخلي. وفي ضوء ذلك يمكن الحديث عن الفساد كممارسةٍ باعتباره مكوّناً هيكلياً في بنية المجتمع، وفي إعادة الإنتاج الموسّعة مجتمعياً في المجال العربي. ولذلك، فعندما يتحدث البنك الدولي، عبر خبرائه عن تراجع الفساد في إقليم الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإنّما يعيد ذلك إلى تراجع النشاط الاقتصادي وتباطؤ الإنتاج العالمي، وليس إلى أية إجراءاتٍ مؤسّسيةٍ أو بفضل ضوابط استجدت[٢٣].

ما الذي يسمح لنا باقتراح هذا الفهم للفساد ومفاعيله المجتمعية العامة؟

- إنّ هذا التحديد يبدو الأكثر ملاءمةً من زاوية التحليل السوسيولوجي. فهو يسمح بتجاوز المستوى الوصفي، على الرغم من أنّه لا يهمله، إلى المستوى التحليلي، ومن ثم يسمح بتقديم تفسيرٍ على قدرٍ من التعميم الضروري الذي لا يتجاهل بعض الخصوصيات العربية المحلية.

ـ وهو يسمح بالنظر إلى ممارسة الفساد ضمن أطرٍ مؤسسيةٍ أو اجتماعيةٍ ـ اقتصاديةٍ متفاوتةٍ في الإطار العربي: من السلطة القبَلية الوراثية التي تقبض على الدولة والثروة معاً (نموذج الأهل والغنيمة) والتي تملك حتى إشعارٍ آخر مشروعيةً ناشئةً عن الولاء المباشر، إلى السلطة السياسية الحديثة التي تحوّل الدولة إلى امتدادٍ رمزي- مادي لشخص الحاكم، فلا تميّز فعلياً بين العام والخاص، وحيث يحتل فيها جهاز القمع أولويةً مطلقةً على غيره من أجهزة هذه الدولة الحديثة التي تتميز فيها المشروعية عموماً بطابع الإكراه. وفي الحالتين فإنّ الدولة الجهازية تنحو إلى استتباع المجتمع، من خلال وسائط التأطير المتعدد المستويات، حتى يكاد هذا المجتمع أن يكون امتداداً لها.

ـ وهو يتيح لنا رؤية النخبة الشبكية وهي تستعمل الدولة ومواردها: فالشبكية تضع اللانظامي (الانتظام خارج القواعد المعلَنة والعمومية على أساس توزيع المصالح، واقتطاع هامشٍ متعاظمٍ من الموارد العمومية) في مواجهة النظامي (القواعد

(٢٣) ليندرز وسفاكياناكيس، «الفساد في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا».

والضوابط المؤسّسية ذات الصفة العمومية).

ـ كما أنّه يساهم بإبراز الدولة، في المجال العربي، كجسم خارجي، أو ككيانٍ مستجدٍ في عملية مواجهةٍ وتكاملٍ في الآن معاً، مع الكيانات الموروثة مثل علاقات القرابة، الانتماء الإثني أو الديني أو الطائفي، الانتماء الجهوي. . . إلخ.

ـ كما أنّه يُظهر لنا، بلا أدنى التباسٍ، انتفاء استقلالية القضاء وأجهزة الرقابة المختلفة التي لا تتصدى للفساد إلاّ استنسابياً، وبناءً على طلب السلطة السياسية، وليس انطلاقاً مما يفرضه عليها دورها المحدّد دستورياً وقانونياً.

أمّا النتائج التي تترتب على ما تقدم فيمكن إيراد أبرزها على الوجه التالي:

النتيجة الأولى: إنّ الفساد ممارسةٌ اجتماعيةٌ متجددةٌ، في ظل ظروفٍ وشروطٍ وعلاقاتٍ اجتماعيةٍ وسياسيةٍ متغيرةٍ، وهي بالتالي ليست مجرد استعادةٍ لممارسةٍ ماضويةٍ.

النتيجة الثانية: إنّ الفساد ممارسةٌ اجتماعيةٌ متفاوتةٌ حسب الموقع من آليات صنع القرار السياسي ـ الاقتصادي ـ المالي من جهةٍ، وبقدر قرب هذا الموقع من شبكة الخدمات العمومية من جهةٍ ثانيةٍ.

النتيجة الثالثة: إن الفساد الكبير يجدّد شروط السيطرة في الوضع القائم سياسياً ـ واقتصادياً.

أمّا الفساد الصغير فيشكّل صمّام أمانٍ لهذا الوضع نفسه.

تنميطٌ أوليٌ لمفاعيل الفساد مجتمعياً وقيمياً:

١ ـ على مستوى البنية الاجتماعية (أو التبنينْ Structuration)

ـ الفساد واللحمة الاجتماعية: نقطة انطلاقٍ أم نقطة وصولٍ؟

يرى البعض[٢٤]، أن التقاليد الاجتماعية السائدة مثل الرابط العائلي والجماعاتي الوثيق تنعكس في أرجح الحالات، على سلوك مستخدَمي الدولة. كما أنّ البنك الدولي، في وثيقةٍ رسميةٍ[٢٥]، يعتبر أن الفساد نتاج الشروط الاقتصادية والاجتماعية والسياسية كما العادات والتقاليد الخاصة بكل بلدٍ.

(٢٤) Greere, «Corruption and the Challenge of Civil Society».

(٢٥) *Governance and Development* (Washington, DC: World Bank, 1992).

ما يبدو أكيداً من خلال هذا النمط من فهم علاقة الفساد بالشرط الاجتماعي، هو احتلال اللحمة الاجتماعية مكانةً حاسمةً في تفسير الفساد وممارسته. فثمة الرابط العائلي أو الجماعاتي الوثيق في حالةٍ، وثمة العادات والتقاليد في حالةٍ ثانيةٍ. ويعني ذلك أن التصور الذي يقبع خلف هذا الفهم يتمثل اللحمة الاجتماعية باعتبارها من نتاج الماضي، تماماً كما تصورها ابن خلدون في قراءة إرنست غلنر (Ernest Gellner) له(٢٦). فهذا الأخير يلاحظ في سياق تحليله للتركيب الاجتماعي في المغرب، أن اللحمة الاجتماعية، التي هي القدرة على التماهي مع الجماعة القبَلية واستدخال معاييرها وإكراهاتها، سرعان ما تنهار في المجتمع المديني، بسببٍ من طبيعة هذا الأخير العضوية، أي بسبب انتشار تقسيم العمل فيه. ولذلك فمجتمع المدينة ليس حقيقياً، لأنه سوسيولوجياً غير حقيقي، وذلك بسبب افتقاده إلى اللحمة الاجتماعية، التي لا تتوفر إلاّ في البداوة باعتبار أنّ غير المختص مهنياً هو وحده الكامل أخلاقياً. ويخلص غلنر إلى القول إن ممهّدات الحضارة الضرورية واللحمة هي تبعاً لابن خلدون، على تنافرٍ متبادلٍ.

تنحو التحليلات التي تعتمد اللحمة الاجتماعية مدخلاً إلى تفسير ممارسة الفساد أيضاً إلى رؤية الحاضر باعتباره نتاج الماضي، أي أنها تقرأ الحاضر بعين الماضي. وترتّب هذه القراءة استمرار النظر إلى المجتمع باعتباره مكوّناً بالأفضلية من جماعاتٍ قبَليةٍ وعائليةٍ وإثنيةٍ ودينيةٍ متماسكةٍ، لا تخرقها علاقات السوق ولا تقسيم العمل ولا المدرسة الحديثة ولا انفتاح المجال وسهولة الانتقال ولا النزوح ولا اجتياح وسائل الإعلام ولا . . .إلخ أي بتعبيرٍ آخر، إنّها قراءةٌ لا ترى الفساد، في صورته الراهنة، نتاجاً لديناميات مجتمعيةٍ راهنةٍ.

وفي مطلق الأحوال، وفي معزلٍ عن القيمة المعرفية لمفهوم اللحمة الاجتماعية، فإنّ الفهم الذي يرى الفساد نتيجةً للحمة الاجتماعية الخاصة بالمجتمعات غير الصناعية، يتخلف حتى عن الفهم الوظائفي الدوركهايمي لهذه اللحمة. فبالنسبة إلى دوركهايم تتجدد هذه اللحمة عند الانتقال من المجتمع الآلي التعاضد إلى ذلك القائم على تقسيم العمل المتسع تدريجياً. وبدل أن تكون اللحمة من طبيعةٍ ترتكز إلى افتقاد التمايز وإلى الإكراه الجمعي، تصبح في المجتمع العضوي التعاضدي من طبيعةٍ تكامليةٍ يرتّبها تنامي تقسيم العمل وينظّمها القانون الوضعي.

يعني ذلك أن هناك حتى بالمفهوم الدوركهايمي سمةً ديناميةً محايثةً للحمة

---

(٢٦) Ernest Gellner, *Muslim Society*, Cambridge Studies in Social Anthropology; 32 (New York; Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1981).

الاجتماعية. وافتقاد هذه السمة تحديداً عند أصحاب التحليل المعتمد على النسبية الثقافية هو الذي يمنعهم من رؤية اللحمة الاجتماعية كنتاج للحظةٍ مجتمعيةٍ محدّدةٍ وليست شرطاً مسبقاً. إنّ هذا التصويب هو الذي يسمح لنا بإعادة تركيب المعادلة: إنّ ممارسة الفساد، باعتبارها إحدى آليات النظام السائد اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً وثقافياً في اللحظة الراهنة، تستظل بالأشكال والعلاقات والقِيم الاجتماعية، الجديدة والموروثة معاً، بهدف الاستيلاء بصورةٍ غير مشروعةٍ على هامشٍ من الفوائض الاجتماعية، العمومية بالأخص، رغبةً بالثراء الفردي غير القانوني، وسعياً إلى استمرار الوضع الذي يسمح بذلك.

ـ وهكذا، ففي الحالات التي يتمّ فيها الاستيلاء على هامشٍ مهم من هذه الفوائض باسم جماعةٍ محددةٍ اثنيةٍ أو طائفيةٍ أو قبَليةٍ، فإنّ العلاقة بالدولة لا يمكن أن تكون مباشرةً، بل عليها أن تمّر من خلال بنياتٍ وسيطةٍ تتمثل في التنظيم المسيطر داخل كلٍ من هذه البنيات الوسيطة. وإذا كان من النافل الإشارة إلى الفعالية الخاصة للقبيلة كجسم سياسي ـ توزيعي في التنظيم المجتمعي الخليجي مثلاً، فإنّ نموذجيْ لبنان والعراقَ يقدّمانّ إمكانيةً مميّزةً لرؤية تعدد حلقات التوسط الطائفي والإثني (والقبَلي بالنسبة إلى العراق). ولنا أن نقدّر بعد ذلك حدود الإمكانية المتاحة لتشكل المواطنية كشرطٍ حقوقيٍ ـ اجتماعيٍ.

ـ كما أنّ ممارسة الفساد، التي تتمّ في السياق المذكور، يمكن اعتبارها نوعاً من خصخصةٍ قسريةٍ للوظائف الحكومية، من خلال وضع الوظيفة العامة في خدمة المنفعة الخاصة[٢٧]. وكما تلاحظ (S. Rose-Ackerman) فإنّ الفساد يمكن له أيضاً أن ينشئ وضعاً احتكارياً بسبب احتكار المسؤولين المعلومات الأكثر قيمةً وجدوى[٢٨]. ويفسر لنا ذلك جزئياً في الأقل، كيف تتشكل تكويناتٌ شبكيةٌ موازيةٌ للتنظيم المؤسسي، تعمل على توزيع الغنائم المحصّلة بين أعضائها وتضبط آليات اشتغال الفساد (مثال الجزائر، لبنان، مصر... إلخ).

ـ وبالإضافة إلى ذلك، يتحكم الفساد البنيوي بإمكانية الوصول المتساوي إلى الموارد. فيجعل هذه الإمكانية رهنًا بدفع الرشاوى أو يقدّم ذوي الحظوة على غيرهم. هذا ما تنقله (Rose-Ackerman) عن تقريرٍ دوليٍ حول لبنان وضع في العام ١٩٩٥[٢٩].

---

(٢٧) Greere, «Corruption and the Challenge of Civil Society».

(٢٨) S. Rose-Ackerman, «The Political Economy of Corruption,» in: Elliott, ed., *Corruption and the Global Economy*, p. 34.

(٢٩) المصدر نفسه، ص ٣٥.

وفي السياق نفسه، يربط فيما يتصل بالحالة اللبنانية[٣٠]، بين انتشار دفع الرشاوى حكماً وانخفاض الاستثمار الأجنبي المباشر (FDI).

ـ لكن الفساد البنيوي يتعدى مفعوله الهيكلي الاجتماعي ـ الاقتصادي، مجرد دفع الرشاوى أو التمييز في توفير الخدمات العامة. فهو يرفع كِلفة السلع والخدمات. ويرفع دين البلد المعنيّ، بالإضافة إلى أنّ الدين في الحالة هذه لا يُختصر في النسبة المقتطَعة كسمسرةٍ، وإنّما في العبء الذي تمثله مشاريع غير منتجةٍ أو غير ضروريةٍ. وهو يقود إلى تخفيض المعايير والمقاييس الموضوعة على السلع لإتاحة تسويقٍ أقل تطابقاً معها. ويؤول الفساد إلى اختيار مشاريع موضوعةٍ لتغليب عائد السمسرة والرشاوى التي تزيد من كِلفتها بغض النظر عن جدواها الفعلية.

٢ ـ على مستوى الدينامية الاجتماعية

ـ تساهم هذه الشرائح المنهمِكة بممارسة الفساد، وإن بتفاوتٍ تبعاً لحجم الاقتطاعات التي تستولي عليها، في إعادة تشكيل المشهد الاجتماعي ككلٍ في المجتمعات العربية المختلفة، وذلك بطرقٍ مختلفةٍ ومتناقضةٍ أحياناً من خلال:

ـ تعظيم الطلب الاستهلاكي الترَفي والتظاهري البذخي، بحيث تشكل نموذجاً للاحتذاء مسلكياً وقيمياً. ولا سيما من خلال الصورة التي ترسمها عن نفسها، أي صورة النجاح الاجتماعي بدون كِلفةٍ فعليةٍ. وهي بذلك تدفع بالعديد إلى محاولة سلوك الطريق الذي عبّدته. وبهذا المعنى ندرك كيف ترتسم عملية تتفيه العمل المنتج (المنسوب عموماً إلى العمل اليدوي)، جزئياً، في أفق هذا التحول المسلكي ـ القِيمي الذي تنتجه ممارسة الفساد.

ـ التأكيد من خلال استدامة مظهر النجاح الاجتماعي والمالي الذي توّلده ممارسة الفساد، أن لا محاسبة فعلية على الأفعال الناشئة عن استخدام الموقع المشغول في المسؤولية العامة أو في الوظيفة العمومية لمنافع الثراء الشخصي. ويعني ذلك أن الهوة بين أكثرية الناس والدولة، مرتعُ الفساد المميّز بدون محاسبةٍ، تتعمق ويتعمق معها الاغتراب بين عالم أكثريةٍ فقيرةٍ أو بائسةٍ لا تجد لها سنداً في تنظيم الفساد الشبكي وعائداته، ودولةٍ تملك ناباً للقمع وناباً لحماية الفساد والفاسدين.

ـ السماح بمراكمة الثراء غير المشروع على نطاقٍ موسّع نسبياً ببناء مكانةٍ اجتماعيةٍ مصطنعةٍ تفرض اعتماد ممارساتٍ اجتماعيةٍ محدّدةٍ، يَبقى أبرزها بالتأكيد

---

(٣٠) Mansour, *The Views of Foreign Investors in Lebanon*.

استقدام واستخدام الخدَم من جنسياتٍ آسيويةٍ أو إفريقيةٍ متعددةٍ. وإذا كان الحذر العلمي يُلزمنا بعدم إرجاع استقدام هؤلاء الخدم واستخدامهم، ولا سيما منهم النساء، إلى طلب فئات الإثراء الفاسد فقط، فإنّ المعطيات المتاحة والمتابعة ميدانياً تظهر جميعها أن هذا النمط من تكوين الثروة، أو تحسين الدخل، من خلال ممارساتٍ فاسدةٍ، يقف وراء توسع هذا الطلب بل وتعاظمه. وهذا ما يبرز على الأخص، ولكن ليس حصراً في حالتيْ الأردن ولبنان.

أمّا في بلدان الخليج العربي والسعودية، فإنّ أقنية توزيع هامشٍ من الثروة النفطية، في إطار ما يمكن اعتباره رشوةً معمّمةً للسكان الأصليين، يضاعف المفاعيل نفسها وبشكلٍ موسعٍ. وعلينا في ضوء هذه النتيجة، أن ندرك أن مساهمة الفساد في الحالة هذه لا تقتصر على تعظيم حجم الاستغلال غير المتحفظ بالإجمال لقوة العمل غير المحلية هذه، ولا سيما النسائية منها البسيطة الكفاءة عموماً. بل إنّ هذه المساهمة حاسمةٌ بسبب حجمها، في إعادة التشكل الاجتماعي في بعض البلدان العربية على الأقل. وهي إعادة تشكلٍ تضع الفئات الطفيلية في موقعٍ بارزٍ من جهة المكانة كما من جهة تشكيل الرأي ولاسيما تعميم القِيم الاستهلاكية الترَفية من جهةٍ، ونشر الاتجاهات المعادية للأجانب (Xenophobia/Xénophobie) الذين تقوم باستغلالهم في غياب أي تشريعٍ فعّالٍ يحدّد شروط عملهم ويحفظ لهم حقوق الحدّ الأدنى من جهةٍ أخرى.

ـ وإلى ذلك، يتحول الفساد إلى عامل طردٍ من حضن الجماعة المحلية إلى رحابٍ عالميةٍ يُفترض أنّها تؤمّن فرص مساواةٍ وشفافيةٍ أكبر. وبهذا المعنى فإنّ ممارسة الفساد الشبكية الموسّعة في النطاق المحلي العربي تؤول في البلدان التي لا تتوفر فيها إمكانية تعميم الرشوة النفطية بالأخص، إلى تقليص الفرص المتاحة أمام الشباب للعمل وبناء مستقبلٍ من صنع طموحاتهم وأياديهم، فيتحولون إلى طالبي لجوءٍ أو هجرةٍ.

٣ ـ المفاعيل على مستوى منظومة القِيم

ـ إنّ استدامة النجاح الناتج عن ممارسة الفساد وعن عدم مكافحته، وانتشار مظاهره الاستهلاكية البذخية، يؤولان إلى نتيجةٍ مرجّحةٍ تتمثل في تحوّل ممارسة الفساد مكوّناً مقبولاً، وبالتالي مستدخلاً في ثقافة الأعمال كما في الوظيفة العامة. ويعني ذلك أنّ ممارسة الفساد في مناخ كهذا، يبطل النظر إليها باعتبارها خرقاً للقانون والحقوق العمومية، بل ويتحولّ إلى اعتبارها ثمنًا معقول الكلفة لا بدّ من دفعه للحصول على الحقوق والخدمات المكرّسة في القانون.

ـ كما تساهم ممارسة الفساد الموسّعة، والقبول الضمني أو الصريح الذي تحظى به اجتماعياً، في خلق ما يمكن تسميته التفاوت الرمزي. فالصور المعمّمة عن النجاح، والقِيم الاستهلاكية، وعدم احترام القوانين والمؤسسات، تشكل كلها أقنية التداول الرمزي لعلاقات السلطة والسيطرة السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وفي نظام العلاقات الرمزية هذا لا يحتل من يمارس الفساد وينتج مثل هذه الصور والقِيم والسلوكات الموقع نفسه الذي يشغله من يتلقاها ويتفاعل معها حسب استعداداته. فالثراء المتحصل عن ممارسة الفساد لا يتمّ من دون احتلال موقع ما في شبكة العلاقات المسيطرة و/أو في شبكة الخدمات العمومية. وبهذا المعنى يُنتَج التفاوت الرمزي الذي يتغذّى من التفاوت المادي ويغذيه في الآن معاً.

ـ يؤول ذلك كله، في سياق الفعالية المتعاظمة لعلاقات السوق ليس فقط في المدينة وإنّما في الريف أيضاً، وفي سياق مفاعيل الانفتاح على تدفق السلع والصور والنماذج السلوكية في سياق ما اصطلح على تسميته بالعولمة، إلى إعادة تشكيل منظومة القِيم كما إلى إعادة تراتبها: فممارسة الفساد ونتائجها الاجتماعية-المالية تساهم في تسريع عملية الانتقال من قِيم الجماعة المتماسكة إلى قِيم الأفراد الباحثين عن نجاحٍ فردي (وإن استظلوا خيمة الجماعة). ويمكننا، بالاستناد إلى قراءة بورديو (Pierre Bourdieu)، أن نرى كيف تتمّ إعادة تشكيل الحقول الاجتماعية وقيمها انطلاقاً من هيمنة الحقل الاجتماعي المسيطر. مما يعني أن قيمة الثراء، وبالأخص السريع وغير المشروع، تصبح في أولوية سلم القيم حتى عند شرائح اجتماعيةٍ كانت حتى أمدٍ قريبٍ تضع الشرف والنزاهة في المقدمة. ويُبرز ذلك، في سياق التحولات الطارئة في البنية والمجال والثقافة، قوة وفعالية المثال الشائع (ممارسة الفساد في الحالة هذه) في إعادة تشكيل سلّم القيم.

ـ تضعف في هذا المناخ السلوكي ـ القيمي أخلاقيات العمل على المستوى المجتمعي عموماً. فتسرّع ممارسة الفساد الشبكي ما بدأته سيرورة تدمير العمل المنتج في إطاره التقليدي ـ الزراعي، والحرفي، والمنزلي، وما ستستكمله رأسمالية الاندماج في الاقتصاد العالمي من باب الإلحاق.

ـ يسمح لنا ما تقدم بأن نفهم كيف شكّلت ممارسة الفساد المعمّمة الأساس المادي الضروري لتقبل التعديل الطارئ على سلّم القيم المجتمعي في المجال العربي. فالنفاق والتملق والتزلف والغش والولاء غير المشروط للمتحكمين بأقنية التوزيع قيم سلبية، تحتل وإن بتفاوتٍ بين بلدٍ وآخر، وجماعةٍ وأخرى، حيّزاً متزايداً في مراتب الفاسدين الصغار الأخلاقية. وفي المقابل، فإنّ قيماً من النوع السلبي نفسه، لكن من

موقع المسيطِر، مثل الثراء السريع واللامسؤولية المجتمعية، واغتنام الفرص، واحتقار الضوابط القانونية ـ المؤسسية تميّز سلوك ومواقف المسيطرين على علاقات الفساد الشبكية.

وفي هاتين الحالتين علينا أن نلاحظ أن ممارسة الفساد بشكليه، ومنظومة القيم التي تسندها، إنّما تقعان عربياً، في مجال ممارسة السلطة كما تستعيران معادلاتها: تابع/ متبوع، سيد/ مسود، راعٍ/ قطيع، مسيطِر/ مسيطَر عليه، مستغِل/ مستغَل.

المناقشـات

١ ـ سمير كرم

استثمر الباحث منهجاً اعتمد فيه التشابك والتكامل والتكافل بين الفروع النظرية المختلفة في تناول موضوع الفساد، فلم يقتصر على الرؤية السوسيولوجية، بل اتبع طريقةً تحليليةً وتركيبيةً لا تفصل ما هو اقتصاديٌ عما هو اجتماعيٌ وسياسيٌ وثقافيٌ أو انثروبولوجيٌ. وهذا المنهج الـ (Interdisciplinary) له فوائد كثيرة، لكنه من ناحيةٍ أخرى وبشكلٍ ما يعقّد الظواهر التي يتناولها بدلاً من أن يبسّطها، ويخلق مصاعب جمةً، ولاسيما على مستوى استخلاص نتائج واضحة. وفي إطار هذه المنهجية أدرج الباحث ممارسة الفساد ـ ولا سيما الكبير منه ـ بنيوياً في دائرة التوزيع القسري وغير المشروع للدخل والموارد العمومية، لكنني افتقدت في بحثه إلى مسألة الوعي بالفساد كجانبٍ مهم في فهم عملية التصدي له. وهذه مسألةٌ بالغة الأهمية في مواجهة الفساد أو حتى تقلّيصه، بقدر ماغابت عن البحث فرضية فساد نسق القِيم العربية من دون أن يعني ذلك أنني أقول بفساده ضرورةً بل بفحص ذلك كفرضيةٍ تمكّننا من تمييز ماهو بالٍ فيها وماهو قابل للصمود بهدف منع وصول الفساد إلى هذا النسق.

٢ ـ محمود المراغي

لا بد من وضع هذه القضية في إطار التطور السياسي الحديث للبلاد العربية، والذي لم تتكرّس فيه قضية الدولة بعد، وبالتالي لم تتكرّس سيادة القانون والمساءلة، وهنا لا بد أن تكون هناك مساحة فساد. وفي هذا الطور السياسي جاءت الثروة النفطية في بعض الدول لتبني العلاقة بين الدولة والمواطن على أساس التنفيع وليست المشاركة السياسية، وليمتص الإنفاق العسكري جزءاً كبيراً من تلك الثروة في ظل غياب استراتيجيةٍ تنمويةٍ مستقبلية. فالنمو يحدث ولكن في ظلّ تركزٍ للثروة وانتشارٍ الفقر، إنه فساد القرار والتوجه العام.

٣ ـ نسيم الخوري

كنت أنتظر من الباحث أن يخصّص مساحةً أكبر للغوص في أثر الفساد في تفكك البنى الاجتماعية ونسق القِيم، فماذا عن مفاهيم العائلة والقرابة والالتزام والأخلاق؟ وماذا يحصل للمؤسسات التي تؤلّف مرجعيات الأنا الأعلى الفردية والجماعية في بلادنا؟ وما مصير القيم التي تنسلّ من رؤانا في التربية والاجتماع؟ وما يحصل لحلقات تكوّن الشخصية العربية تحت وطأة الفساد؟ تلك أسئلة تبحث عن أجوبة.

٤ ـ فايز الصيّاغ

اختلطت في الورقة المنهجيات والمنظورات والمفاهيم. وقد وعد الباحث في أكثر من موضع فيها بعرض تنميطٍ أولي لمفاعيل الفساد مجتمعياً وقيمياً على مستوى البنية الاجتماعيةً، ثم على مستوى الديناميّة الاجتماعية، ثم على صعيد منظومة القِيم. وقد أومأ إيماءً بسيطاً إلى المستوييْن الأول والثاني من التنميط وأغفل الثالث.

٥ ـ عماد الشيخ داود

أريد أن أعلّق على إشارة الباحث لتفسير هانتنغتون للفساد، فهو من نظّر «للفساد المنتج»، حتى ظهرَت لدينا النظرية البنيوية التي تسوّق هذا المصطلح، حين قال إن الفساد يعمل عمل «الشحمة» التي تعمل على تزييت المفاصل الجامدة في الإدارة وتحريكها. والزعم بأثره الإيجابي في المساهمة في الاستثمار، بما يسوّغ اعتماد «أموال الفساد» بديلاً من رأس المال الاستثماري.

٦ ـ شهيدة الباز

لم يحدّد الباحث موقفه مما أورده عن تقارير البنك الدولي بأن انفكاك الدول العربية عن الاقتصاد المعوْلم من العوامل التي أدّت إلى الفساد، بينما الدول العربية النفطية وغير النفطية مندمجةٌ في الاقتصاد المعولم اقتصادياً وبالتالي سياسياً وثقافياً. المشكلة ليست في أن المنطقة العربية قد انفكت عن الاقتصاد المعوْلم، بل في أنها اندمجت فيه قبل أن تستكمل الشروط الاقتصادية والسياسية التي تمكّنها من الاندماج كفاعلٍ مشاركٍ وليس كمفعولٍ به، ويمكن للباحث ملاحظة آثار هذه التبعية أو هذه الهيمنةً في البنية الاجتماعية ونسق القِيم الذي أصبح سائداً في المنطقة العربية.

٧ ـ خير الدين حسيب

تكرّر أكثر من مرةٍ في هذه الندوة استخدام تعبير الفساد العربي، وهو بالفعل نوعٌ خاصٌ من الفساد تؤكّده سلسلةٌ طويلةٌ من الوقائع وأشكال السلوك، من نوع أحد شيوخ إحدى الدول النفطية العربية الذي يربح حوالى ٦٠-٧٠ ألف دولارٍ في

القمار في لندن، ويقوم بإعطائها كلّها للبوّاب على سبيل الهِبة وليس البقشيش من دون أي خدمةٍ مقابلة، ومن نوع ثري في أحد بلدان أوروبا الشرقية يبني قصراً له من ثمن أحد المصانع، وثري آخر يحوّل ميزانية بناء أحد الجسور إلى بناء قصرٍ خاصْ له. وهذه أمثلةٌ واقعيةٌ حدثت بالفعل وتدفعني إلى إثارة ما ألحّ عليه عدد من الباحثين والمفكرين العرب من ظاهرة ترييف السلطة في بعض الدول العربية. هل قلّلت عملية الترييف هذه الفساد أم زادت منه؟.إن تأثيرها بالنسبة إلى الحكم الصالح واضح، لكن بالنسبة إلى ترييف السلطة هل تأثيرها إيجابيٌ أو سلبيٌ في الفساد؟

٨ ـ يعقوب قبانجي (يرد)

تعاملت الورقة مع مفهوم الفساد في ضوء معطياتٍ تجريبيةٍ تبرز الممارسة العربية للفساد، فأين هو مركز الخصوصية؟ لقد حاولت ضمن إمكانياتي المتواضعة أن أبيّن أنه يمكن أن نجد الخصوصية في بنية النظام السياسي المهيمِن في لحظةٍ سياسيةٍ على الاقتصاد والمجتمع عامةً وليس العكس، ربما بالمفهوم الغرامشي لمصطلح الهيمنة. وفي خلاصة ذلك بيّنت أنه يمكن الحديث عن الفساد البنيوي، و أن أحد أهم مفاعيله المساهمة في إعادة تشكيل البنية الاجتماعية في هذا البلد العربي أو ذاك. وهذه فرضية على كلّ حال، ومن هنا وقفت في هذا السياق التحليلي عند مفاعيل ذلك على مستوى ديناميّات التبْنين الاجتماعي ومنظومة القِيم. ولقد تعمدت عدم اللجوء إلى التكرار في موضوع منظومة القِيم بحكم أن هناك دراسةً لي عن ذلك.

وصحيح ما أشار إليه سمير كرم من منهجيةٍ تداخليةٍ مركبةٍ إذ حاولت أن استثمر معطيات مختلف المداخل الاقتصادية و الانثربولوجية، و السياسية والسوسيولوجية في تحديد ماهيّة الفساد ومفاعيلها، ولكني لم أستخدم التحليل والتركيب انطلاقاً من مصادر فحسب بل ومن حالاتٍ ملموسةٍ تجريبيةٍ أيضاً. وحول ما ذكره الدكتور فايز الصيّاغ فإني ذكرت حالة سورية وأحلت إلى مرجعينْ حول ذلك، لكني باحثٌ لا أتبنى بالضرورة ما جاء فيهما، بل كنت أقوم بعملية التوصيف وليس التحليل، فلا تهمني حالة سوريا كحالةٍ خاصةٍ، بل يهمني السياق العام، فهناك فسادٌ في سورية لكن ذلك لايمثل حالةً خاصةً ولماذا تكون حالةً خاصةً خارج نظام عربي يتشكل كله سياسياً بالثبات والتكوين الشبكيّ. لقد استخدمت هذا المفهوم وأردت أن أضعه في التداول. وفي ضوئه هناك شبكيّةٌ في سورية تستخدم المجال العام والمال العام في تكوين ثرواتها، وهناك أسماءٌ معروفةٌ في هذا المجال ويعرفها الدكتور الصيّاغ أكثر مني. وبكلام أوضح لم أقصد أبداً موقفاً سياسياً ما، وأنا مسؤولٌ عن كلامي وليس عن كلام غيري. ففي الورقة الكثير من الاستشهادات، والعودة إلى المراجع.

وتعقيباً على شهيدة الباز، لم أقل إن الاقتصاد العربي أو حتى المجتمع غير مندمج، وعلى العكس تماماً تحدثت عن اتهام البلاد العربية بأنها انفكت عن الاقتصاد العالميّ، أي لم تعد متدامجةً بالمعنى الذي يستخدمه خبراء صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومنظمة التجارة الدولية وغيرهم، ويعني مفهوم الانفكاك حسب فهم هذه المؤسّسات أن الاقتصاد لم يتمكن من استخدام الإيجابيات التي توفّرها العولمة بل اندمج فيها من دون أن يكون مستفيداً من كل المردود الذي توفّره، وأعتقد أن ملاحظتك عن الاندماج صحيحةٌ بصورةٍ عامةٍ، مع أني لا أعطيها نظرياً كعاملٍ مفسّرٍ أهميةً حاسمةً.

إن الشركات المتعددة الجنسية والعابرة القومية تسيطر على الاقتصاد العالمي لكن هذه السيطرة لا تتم بصورةٍ متوازيةٍ ومتساويةٍ في كل الحالات. فيأتي اندماج البلدان العربية بالاقتصاد العالمي بالدرجة الأولى من خلال اقتصادياتٍ ريعيةٍ، مثل النفط والغاز وحتى ريْع قناة السويس. بل إنّ الهجرة البيْنية المصرية مثلاً إلى دول الخليج والتي تقترب من مليونين ونصف مليون مصري يعملون في تلك الدول ليست محكومةً بشروطٍ خاصةٍ بالاقتصاد العربي بل تتحكم بها مفاعيل العوْلمة على بلدان الخليج العربي التي تستقطب عمالةً من بلدانٍ أخرى. وفي النهاية فإن المهمّ لنا كباحثين أن نرى نمط تفاعلنا مع العوْلمة وليس فقط الهجوم عليها. وإني آسف إذا فاتني التعقيب على بعض الأفكار الأخرى.

الفصل السابع

العوامـــل والآثـــار السياسيـــة

مصطفى كامل السيد(*)

مقدمـة : في التحديد والأسباب

إذا كان من المتفق عليه أنه لا يكاد يوجد مجتمعٌ يخلو تماماً من الفساد، فإن مستويات الفساد تتفاوت من مجتمع إلى آخر، وداخل المجتمع نفسه من فترةٍ إلى أخرى، وقد تكون أكثر المتغيّرات ارتباطاً بالفساد ثلاثة أو أربعة متغيّرات: طبيعة النظام السياسي، ومستوى النمو الاقتصادي، ونوع الثقافة السائدة، ومدى الانكشاف للمؤثّرات الخارجية. ويُضاف إلى هذه المتغيّرات الأربعة نوعية السياسات الاقتصادية المتبعة. فمن المحتمل أن يقلّ الفساد في النُظم الديمقراطية التي استقرّ نظامها السياسي منذ زمن، وفى الدول متقدّمة النمو، وفى الثقافات التي تؤكّد على المساواة والمسؤولية الفردية، وفى الدول الأقل انكشافاً للمؤثّرات الخارجية سواء جاءت هذه المؤثّرات من الدول الأخرى ووكالاتها أم من الشركات دولية النشاط. وأخيراً يذهب البعض إلى أن الفساد يرتبط طردياً بمدى تدخل الدولة في الاقتصاد، ومع ذلك فإن سياسات الإصلاح الاقتصادي، ولاسيما في غياب أوضاعٍ ديمقراطيةٍ يفسح الباب أمام شيوع الفساد ولو إلى حين.

لا شك أن ارتفاع مستوى الفساد في أي مجتمع انعكاسٌ لغياب الحكم الصالح فيه، فوجود الحكم الصالح بما ينطوي عليه من عناصر كفيلٌ بالتقليل من ممارَسات الفساد إلى أدنى حدٍ. وينطوي الحكم الصالح على عددٍ من المقوّمات التي من شأنها لو توافرت في أي مجتمعٍ أن تجعل من الفساد ممارسةً محدودة. ومن هذه العناصر:

(*) أستاذ العلوم السياسية، جامعة القاهرة.

العقْلانية في اتخاذ القرارات على كل مستويات الحكم، وعلى مستوياته الأعلى على وجه الخصوص، والالتزام بحكم القانون الذي يتألف من قواعد منصِفةٍ ومفهومةٍ ومعروفةٍ للجميع، والحدّ من تركز السلطات في أيدٍ قليلةٍ، وفى مؤسّساتٍ محدودةٍ، وتوافر الشفافية والمساءلة.

وفى الحقيقة إن أنواع الفساد لهي من الكثرة بحيث يصعب أن يتمّ تحليلها كلّها في إطارٍ واحدٍ حتى ولو كان ما يجمع معظمها أنها تتم في مناطق التماس بين مجالاتٍ مجتمعيةٍ متمايزةٍ، بين الحكومة والسوق، بين رجال الأعمال والقضاء، بين المجتمع المحلي والسلطة المركزية، بين المنتِجين والمستهلِكين، وبين المجتمع الوطني والقوى الخارجية، وسبب ذلك تباين المصالح بين مجالٍ وآخر، وسعي الفاعلين داخل كل مجالٍ إلى اجتذاب بعض الفاعلين في مجالٍ أو مجالاتٍ أخرى لكي يغلّبوا مصالحهم على ما تقضي به القواعد المعمول بها داخل مجال هؤلاء الفاعلين.

تتم بعض أنواع الفساد داخل مجالٍ واحدٍ كاستغلال الضباط في بعض الجيوش وأجهزة الشرطة العربية للجنود في أداء أعمالٍ منزليةٍ، فهذا استخدامٌ للمنصب العام لتحقيق مصلحةٍ خاصةٍ، حتى وإن كانت الثقافة السائدة في المؤسّسة العسكرية أو الشرطية لا ترى غضاضةً في هذا النمط من السلوك. ولذلك فإن هذه الدراسة لا تطمح إلى تناول كلّ أنواع الفساد، وإنما تركّز فقط على ما يدور حول السلطة العامة، أو بتعبيرٍ أدق سلطات الحكم الثلاث، سواء من جانب الذين يتولونها، أم الذين يتعاملون معها أم هؤلاء الذين يتطلعون إلى احتلال مواقع في إحداها.

الفساد الكبير والفساد الصغير

ومع هذا التحديد لنوع الفساد الذي تتناوله هذه الدراسة، إلا أنه من الضروري التنويه إلى أن اهتمامها الرئيس هو ما يسميه البعض بالفساد الكبير، والذي ينخرط فيه كبار قادة الدولة تمييزاً له عن الفساد الصغير الذي ينخرط فيه المسؤولون الإداريون على مستوياتٍ مختلفةٍ، وذلك لاختلاف الآثار الناجمة عن كلٍ منهما بالنسبة إلى الاستقرار السياسي والاقتصادي وشرعية نظام الحكم، بل قد يلتمس البعض تبريراً للنوع الثاني، والذي قد تدعو إليه ضآلة مرتباتهم وعدم قدرتهم على ملاحقة قطار التضخم السريع، بل يرى فيه آخرون نوعاً من إعادة التوزيع غير الرسمية والمقبولة للدخل، أو أنها ثمنٌ بسيطٌ للإسراع بتقديم الخدمة، وتدوير دولاب الحكومة البطيء، أما النوع **الأول** فلا يوجد مبرّرٌ له على الإطلاق من حيث الحاجة إلى دخلٍ إضافي لمواجهة متطلبات الحياة، ولاسيما عندما يصل استغلال موارد الدولة إلى حدّ بناء القصور الشاهقة والمنتَجعات المتعدّدة، على نحو ما عُرف في الكونغو في ظل

حكم موبوتو، أو في العراق في ظل حكم صدام حسين، أو ما تتناقله الألسن عن حكامٍ عربٍ آخرين في دولٍ غنيةٍ بدخْلها النفطي، ودولٍ لا يتوافر لها مثل هذا الثراء.

يمكن أن يكون التوصيف الأصح لهذا **النوع الأول** من الفساد أنه «اقتناصٌ للدولة» بينما يُوصف **الثاني** بأنه «فسادٌ إداريٌ». ويتميّز **النوع الأول**، فضلاً عن مداه الأوسع وضخامة نطاقه بأنه لا يقتصر على استغلال موارد الدولة الاقتصادية لخدمة الحاكم وأفراد أسرته والمقرّبين منه، وربما الأهم من ذلك تصرفه في أجهزة الدولة كما لو كانت ملكيةً خاصةً له، واستخدام إمكانياتها في كلّ المجالات من أجل تثبيت دعائم حكمه، واكتساب موقع متميّزٍ لأسرته والمقرّبين منها ضارباً بذلك عرض الحائط بكل ما يفترض أن ينظّمَ ذلك من قواعد الدستور والقانون. وسوف تناقش هذه الدراسة الجوانب السياسية المحيطة بهذه الظاهرة، ونتائجها وفق مؤشراتها.

الأوضاع السياسية المرتبطة بالفساد الكبير

حتى تستند هذه المناقشة إلى معرفةٍ بالدول التي ينتشر فيها هذا النوع من الفساد، فإنها تبدأ باستعراض مؤشّرات الفساد كما أظهرتها واحدةٌ من المؤسسات الموثوق بها في هذا المجال، وهي مؤسّسة الشفافية الدولية.

يعتمد مؤشّر الفساد الذي تنشره هذه المنظمة، والمعروف باسم الرقم القياسيّ لإدراك الفساد على نتائج مقابلاتٍ مع رجال الأعمال والأكاديميين ورجال الإعلام في البلاد التي يغطيها، وإجابتهم عن عددٍ من الأسئلة تتعلق بمدى شفافية عمل الحكومة ولاسيما مدى نزاهة رجال الدولة والسياسيين في الدول التي يعملون فيها، وبعد تحليل نتائج هذه المقابلات يعطي خبراء المنظمة كلّ دولةٍ درجة تتراوح من ١ ـ ١٠، والدولة التي يقلّ فيها الفساد تقترب من عشر درجاتٍ، أما الدول التي ينتشر فيها الفساد السياسي فتكون درجتها أقل من خمسٍ، ويحظى هذا المؤشّر بمصداقيةٍ كبيرةٍ بين الخبراء وفي المنظمات الدولية.

لقد غطّى هذا المؤشّر في سنة ٢٠٠٣ عدد ١٣٣ دولةً حصلت سبعون في المائة منها على أقلّ من خمس درجاتٍ، أي أن ٣٠ بالمئة فقط من دول العالم هي التي يقلّ فيها الفساد السياسي وفقاً لهذا المؤشّر وبدرجاتٍ مختلفة. ويحتل القمّة على هذا المؤشّر عشر دولٍ حصلت كلها على ٨,٨ درجة منها خمس دولٍ حصلت على درجةٍ لا تقل عن ٩,٥ وهي بالترتيب فنلندا (٩,٧) وأيسلندا والدانمارك ونيوزيلندا، أما الدول الخمس الأخرى والتي تراوحت درجاتها مابين ٩,٤ و٨,٨ فهي على وجه الترتيب سنغافورة والسويد وهولندا واستراليا والنرويج وسويسرا. والذي يجمع بين كلّ هذه الدول باستثناء سنغافورة هو أنها من الدول المتقدمة صغيرة الحجم، وأنها تشمل كل

الدول الاسكندنافية بالإضافة إلى سويسرا وهولندا، ودول الكومنولث البيضاء، وأنها جميعاً ذات نظم حكم ديمقراطيةٍ مستقرةٍ، كما تجمع بين ما يسمّى بالدول ذات السلطة الحكومية الموحّدة والدول ذات النظام الفدرالي مثل سويسرا وأستراليا، ويعلي البعض من كون هذه الدول إما تدين بالبروتستانتية أو أنها ليست بالمسيحية الكاثوليكية على أيّ حالٍ. ويكاد الاستثناء الوحيد داخل هذه الدول هو سنغافورة، وهي من أنجح الدول الصناعية الجديدة، وذات نظامٍ برلماني ولكن يسيطر عليه حزب مهيمِن.

أما الدول العشر التي تحتل القاع في هذا المؤشّر فهي كلها حصلت على أقلّ من درجتين من عشر، وتراوحت درجاتها من ١,٩ إلى ١,٣ وهي على الترتيب إندونيسيا وكينيا (١,٩) وأنجولا وأذربيجان والكاميرون وجورجيا وطاجيكستان وميانمار وباراغواي وهايتي ونيجيريا وبنغلادش التي هي أدنى الدول على هذا المؤشر بدرجة ١,٣ وترتيبها هو ١٣٣. وتشمل هذه الدول دولةً صناعيةً جديدةً هي إندونيسيا. ولكن الدول الأخرى هي إما دولٌ ناميةٌ أو من دول الاتحاد السوفياتي السابق التي تُوصَف بأنها دولٌ في مرحلةٍ انتقاليةٍ، وتضم دولاً في آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية وأوروبا (جورجيا) ولا تتمتع أي من هذه الدول بنظام ديمقراطي مستقر، بل إن واحدةً منها هي تحت الحكم العسكري (ميانمار)، ومن حيث الثقافةً الغالبة فيها فهي تضم دولاً مسلمةً ومسيحيةً كاثوليكيةً أو أرثوذكسيً أو بوذيةً.ولحسن الحظ على أيّ حالٍ لا توجد بينها أي دولةٍ عربية. ويوضّح الجدول التالي موقع الدول العربية بدرجاتها وترتيبها على هذا المؤشّر.

ويوضح الجدول (٧ ـ ١) أن خمس دولٍ عربيةٍ فقط هي التي تدخل ضمن الدول الإحدى والثلاثين الأقل فساداً في العالم، التي تمثّل وفقاً لهذا المقياس قرابة ٢٣ بالمئة من الدول التي طبّق فيها هذا المقياس، وكلها من دول الخليج الصغيرة، وهي على وجه الترتيب عُمان والبحرين وقطَر والكويت والإمارات العربية المتحدة، وهي لا تتجاوز ثلث الدول العربية التي ترِد على هذا المؤشّر، أما الدول التي تقع على القاع فهي بحسب الترتيب: الجزائر واليمن والسودان والعراق وليبيا وتتراوح درجاتها مابين ٢,٦ للجزائر واليمن و٢,١ لليبيا وتكاد تنتمي جميعاً إلى الثلث الأدنى من الدول في هذا المؤشّر، وهي تجمع بين مؤشّرات عدم الاستقرار السياسي والحرب الأهلية وافتقاد الحريات السياسية بدرجةٍ كبيرةٍ مع استثناء اليمن والجزائر فيما عدا جبهة الإنقاذ الإسلامية، كما أنها تضم دولاً مصدّرةً للنفط من أعضاء منظمة الأوبك علماً بأن العراق كان يخضع للعقوبات الدولية وقت صدور هذا المؤشّر، كما تضم بعضاً من أفقر الدول في العالم مثل السودان.

الجدول رقم (٧ ـ ١)
موقع الدول العربية على الرقم القياسي لإدراك الفساد

الدولة	الدرجة	الترتيب في الرقم القياسي العالمي	الترتيب بين الدول العربية
عُمان	٦,٣	٢٦	١
البحرين	٦,١	٢٧	٢
قطَر	٥,٦	٣٢	٣
الكويت	٥,٣	٣٥	٤
الإمارات العربية المتحدة	٥,٢	٣٧	٥
تونس	٤,٩	٣٩	٦
الأردن	٤,٦	٤٣	٧
المملكة العربية السعودية	٤,٥	٤٦	٨
سوريا	٣,٤	٦٩	٩
مصر	٣,٣	٧٢	١٠
المغرب	٣,٣	٧٤	١١
لبنان	٣	٨٠	١٢
فلسطين	٣	٨٢	١٣
الجزائر	٢,٦	٨٨	١٤
اليمن	٢,٦	٩١	١٥
السودان	٢,٣	١١٠	١٦
العراق	٢,٢	١١٥	١٧
ليبيا	٢,١	١٢٠	١٨

مقتبس من الرقم القياسي لإدراك الفساد: <http://www.transparency.org/cpi2003>

يثير هذا المقياس في تطبيقه على الدول العربية عدداً من الأسئلة تتعلق بمدى مصداقية النتائج التي وصل إليها، وسوف نناقش ذلك في صفحاتٍ قادمةٍ، ولكن يكفي القول هنا إنه ربما يصلح لقياس «الفساد الصغير» ولكنه يكاد يسلّم بالفساد الكبير أو اقتناص الدولة باعتباره خارج القياس. ومع هذه التحفظات سوف يكون تحليل بيئة الفساد في الصفحات التالية مبنياً على نتائج هذا المؤشّر.

١ ـ الدولة الأكثر فساداً

يكشف هذا المؤشّر عن خصائص الدول الأكثر فساداً، وهي خصائص مجمّعة، أي أن خصيصةً واحدةً منها لا تكفي لتوصيف هذه الدول، ولكنها أقرب إلى مجموعةٍ من الأعرَاض لو تجمّعت فإن نتيجتها مستوياتٌ عاليةٌ من الفساد السياسي، في مقدمتها كون النظام السياسي نظاماً سلطوياً أقرب إلى حكم الفرد، أو هو نظامٌ يأخذ

بتعدد الأحزاب. ولكن عمر التحول إلى الليبرالية السياسية فيه قصيرٌ، ومن ثم لا تتوافر فيه تقاليد ديمقراطية راسخة، ويضاف إلى ذلك درجةٌ عاليةٌ من التعدد العرقي الذي قد يكون مقروناً بحربٍ أهليةٍ أو أنه متجانسٌ نسبياً، كما أن كلّ هذه الدول إما من الدول النامية أو الدول التي تحولّت عن النظام الاشتراكي، كما تتسم هذه الدول جميعاً بدرجةٍ عاليةٍ من عدم الاستقرار السياسي. وحصيلة كلّ هذه الأعراض غياب عناصر الحكم الصالح، وفي مقدمتها حكم القانون، ومساءلة رجال الحكم، والشفافية، ولامركزية الحكم.

٢ ــ الفساد ونظام الحكم

يصعب أن ترتبط مستويات الفساد السياسي العالية بنظام ديمقراطي مستقرٍ، ولذلك فإن دول الديمقراطيات المستقرة في غرب أوروبا وشمال أمريكا تُوجد كلها بين الدول الأقلّ فساداً، لأن النظام الديمقراطي تتوافر فيه كثيرٌ من مقوّمات الحكم الصالح وخصوصاً حكم القانون والشفافية والمساءلة وتوزيع السلطة. ولكنّ وجود النظام الديمقراطي واستقراره لا ينفي إمكانية وجود درجةٍ لا يُستهان بها من الفساد ترتبط في معظمها بضرورات تمويل الأحزاب، ونفقات الحملات الانتخابية، وأخيراً لأن ارتباط الديمقراطية بالرأسمالية في الدول المتقدمة مع سيادة ثقافةٍ لا تشجّع على الفصل بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، يمكن أن يؤدي إلى درجةٍ لا يُستهان بها من الفساد حتى في دولٍ ديمقراطيةٍ متقدمة، ولعل ذلك هو حال إيطاليا التي تحتل المكانة الأدنى بين الدول الأقل فساداً في العالم وبدرجةٍ تجعلها أقرب إلى الدول ذات مستويات الفساد العالية نسبياً، فالدرجة التي حصلت عليها ايطاليا ٥,٣ وترتيبها هو الخامس والثلاثون، ولا تتدنى أقل منها أي دولةٍ متقدمةٍ سوى اليونان التي تحتل المكانة الحادية والخمسين وبدرجة ٤,٣، أي أقل من بعض الدول العربية، ويكمن التفسير في حالة اليونان بقِصر عمر تجربتها الديمقراطية، وربما يكون التفسير في حالة إيطاليا هو ثقافتها السياسية التي لا تشجّع على احترام القانون.

أما في حالة الدول العربية فإذا كان يبدو من مقياس منظمة الشفافية الدولية أن النظم الوراثيّة باستثناء المغرب تحتل مكانةً أفضل من نُظم الحكم الجمهوري، وخصوصاً الراديكالي منها، إلا أن المقياس يغفل عن ظاهرة اقتناص الدولة من جانب عائلةٍ حاكمةٍ، واستغلال موارد هذه الدولة لصالح هذه الأسرة دون أي ضابطٍ من القانون، فلا توجد ملكيةٌ دستوريةٌ في أيٍ من هذه الدول، ولا يوجد حدٌّ للامتيازات التي تتمتع بها الأسر الحاكمة في هذه الدول، ورئيس الدولة فيها يملك ويحكم في ذات الوقت. ولا تُستثنى في ذلك أي منها بما في ذلك دولة البحرين التي أُعلِنت

ملكيةً دستوريةً مع اختصاصاتٍ واسعةٍ يتمتع بها رئيس الدولة وعائلته.

وإذا كانت نظم الحكم الجمهورية في الوطن العربي تبدو على هذا المقياس أكثر فساداً من نُظم الحكم الملكية، فإن السبب في ذلك غياب روح النظام الجمهوري ولاسيما إمكانية تداول السلطة عن طريق صندوق الانتخاب، وتحول بعضها بالفعل إلى ما أصبح يسمى بالجمهوريات الوراثية، ووجود علاماتٍ مثل هذا التحول في بعضها الآخر. وفي الحالتين تم اقتناص الدولة لصالح أسرةٍ حاكمةٍ وبعض أنصارها، ولا تقتصر مؤشّرات اقتناص الدولة على مقدار ما تسيطر عليه هذه العائلات من الثروة القومية، ولكن في احتلال أفرادها وأقاربهم وأنصارهم مواقع متميزةً في جهاز الدولة وبقائهم فيها دون سندٍ مشروعٍ من انتخاباتٍ حرةٍ نزيهةٍ وتنافسية. وتعطي هذه الأوضاع للدول العربية خصائص متميزةً فهي من بين الدول التي تكون السلطة فيها مصدر الثروة وليس العكس، كما هو الحال في الدول الرأسمالية المتقدمة، ودونما أي مساءلةٍ لمصدر الثروة أو السلطة أو الاثنين معاً.

٣ ـ الفساد السياسي والنظام الحزبي

أي النظم الحزبية أقل مناعةً ضد الفساد السياسي.؟ ليست الإجابة بيسيرةٍ على هذا السؤال، لأن بعض نظم التعدد الحزبي قد تشيع فيها معدلاتٌ عاليةٌ من الفساد. وقد يقل الفساد في دولٍ لا يقوم نظامها على التعددية الحزبية، وخصوصاً أن التعدد الحزبي والتنافس في الانتخابات، وضرورة تعبئة أموالٍ ضخمةٍ لخوض الانتخابات قد تُضطر الأحزاب المتنافسة إلى قبول قدرٍ من نفوذ أصحاب المال عليها لقاء دعمهم لها في حملاتهم الانتخابية، كما تكشف ذلك وقائع العديد من «الفضائح» في تمويل الأحزاب في دولٍ رأسماليةٍ متقدمةٍ مثل ألمانيا وفرنسا واليابان. ومع ذلك فإن ارتباط التعدد الحزبي بسماتٍ أخرى للنظام الديمقراطي الليبرالي مثل استقلال القضاء وحكم القانون وحرية التعبير قد يضع حدوداً لمثل هذا التأثير لأصحاب الثروات على العملية السياسية. ومثل هذه السمات الأخيرة هي على وجه التحديد ما تفتقده النظم الحزبية في الوطن العربي أياً كانت تصنيفاتها.

تكشف قائمة النظم الأكثر فساداً في الوطن العربي أن ثلاثةً منها لا يوجد فيها تعدد حزبي حقيقي، بل هي قانوناً دول حزبٍ أو تنظيمٍ واحد، أو هي كذلك على أرض الواقع، مثل ليبيا وكما كان العراق قبل غزوه من جانب القوات الأمريكية، ومثلما هو حال السودان عملاً، أما الجزائر فإن نظامها الحزبي يفتقد الاستقرار، كما أنه لا يطلِق الحق في تكوين الأحزاب، وإنما يبقى حزباً كان يمكن أن يصل إلى السلطة في ظل انتخاباتٍ نزيهةٍ خارج العملية السياسية برمتها، وهو جبهة الإنقاذ الإسلامية.

أما الدول العربية الأخرى والتي تحتل مواقع متوسطةً على مقياس الشفافية العربي، وإن كانت تحتل مواقع متدنيةً على مقياس الشفافية الدولي، فإنها باستثناء لبنان والأردن، وبما في ذلك المغرب، فإنها تفرض قيوداً على وجود الأحزاب السياسية فيها وخصوصاً الأحزاب الإسلامية، ويكاد بعضها يقترب من نظام الحزب الواحد، حتى وإن لم تكن كذلك من الناحية القانونية، فهذا هو الوضع في مصر وتونس وبدرجةٍ أقل في اليمن. ويعني وجود القيود على الأحزاب السياسية ضعف قدرة هذه الأحزاب على المساءلة الفعّالة للحكومات، وتركيز السلطة في أيدٍ قليلةٍ، مما يقلّل من توافر سمات الحكم الصالح، وهي شروطٌ ضروريةٌ للحدّ من الفساد.

٤ ـ الفساد السياسي والنظم الانتخابية

على الرغم من قيام بعض الدول العربية بإجراء انتخاباتٍ شهد لها المراقبون بالنزاهة خلال العقد الأخير، وخصوصاً في فلسطين واليمن، والتي جرَت تحت إشرافٍ دولي، إلا أن الأوضاع المحيطة بالانتخابات في العديد من الدول العربية تمثل دليلاً على الرغبة في الاستئثار بالحكم من جانب الجماعات الحاكمة في هذه البلدان.وتتعدد مواقف نظم الحكم في الوطن العربي من الانتخابات، إلا أنها تلتقي في معظمها على أن هذه المواقف تبتغي غايةً واحدةً، ألا وهي تثبيت حكم فردٍ أو عائلةٍ على قمة السلطة في الدولة العربية المعنيّة، ومن هذه الأساليب ما يلي على سبيل المثال:

ـ حظر الانتخابات تماماً أو السماح بها فقط على مستوى المحليّات: فلم يسبق إجراء انتخاباتٍ في كلٍ من المملكة العربية السعودية ودولة الإمارات، وقد وعَدت الأسرة الحاكمة في المملكة العربية السعودية بإجراء انتخاباتٍ للبلديات في خريف العام ٢٠٠٤، والانتخابات الوحيدة التي جرَت في قطَر حتى كتابة هذه السطور انتخاباتٌ بلديةٌ، مع الوعد بالانتقال إلى الانتخابات النيابية بعد إقرار الدستور وفى المستقبل القريب.

ـ إجراء الانتخابات إما لمجلسٍ لا يتمتع بسلطاتٍ تشريعيةٍ كاملةٍ، أو لمجلسٍ يتقاسم هذه السلطة مع مجلسٍ آخر معيّنٍ، وتنطبق الحالة الأولى على البحرين وعُمان، وتنطبق الثانية على الأردن.

ـ إجراء الانتخابات فقط بين الأحزاب المقبولة لدى الحزب الحاكم، مع وضع سقفٍ مصطنعٍ لا تتجاوزه الأحزاب الأخرى، سواء أكانت أحزاباً معارضة أم أحزاباً تخضع للحزب الحاكم في إطار جبهة، وهذا هو حال كلٍ من سوريا وتونس.

ـ قصر الانتخابات على الأحزاب المقبولة لدى المؤسّسة العسكرية، مع وضوح مساندتها لحزبٍ معيّنٍ أو لمرشحٍ رئاسيٍ معيّنٍ كما هو الحال في الجزائر.

ـ الحدّ من وجود المعارضة في المجلس النيابي إما من خلال تخطيط الدوائر الانتخابية لتفتيت تأييد الناخبين لأحزاب المعارضة، أو بالأخذ بنظامٍ انتخابيٍ يقلّل من فرص المعارضة في الفوز.

ـ ممارسة ضغوطٍ إداريةٍ وبوليسيةٍ على أنصار المعارضة للحيلولة دون نجاحهم في الانتخابات تصل إلى حدّ اعتقال مرشحي المعارضة ووكلائهم الانتخابيين، والتضييق على فرص قيام المعارضة بحملاتٍ انتخابيةٍ، وهذا هو الحال في مصر وموريتانيا.

ـ استخدام سيطرة الحزب الحاكم على أجهزة الإدارة والإعلام في الدعوة لأنصاره وحجب فرص استخدام أحزاب المعارضة لأجهزة الإعلام التي تقع تحت سيطرة الدولة، مثلما هو الحال في مصر وتونس.

ـ الحيلولة دون نجاح مرشحي المعارضة في الانتخابات بمنع أنصارها من ممارسة حقّهم المشروع في التصويت، أو بالتزوير الصريح للانتخابات، وهذا هو المألوف في مصر.

ـ قصْر الانتخابات الرئاسية على مرشحٍ واحدٍ يسميه الحزب الحاكم من خلال مجلسٍ نيابيٍ يسيطر عليه من خلال انتخاباتٍ تفتقد شروط النزاهة، وهذا هو الحال حتى الآن في مصر، والحال في تونس قريب عملياً من مصر، بينما تخلّت اليمن والجزائر عن هذه الممارسات.

ـ استخدام الثروة من أجل شراء تأييد الحزب المسيطِر لمرشحين معيّنين، ولشراء الأصوات، دون وجود أي ضوابطٍ لاستخدام الأموال في الحمْلات الانتخابية.

٥ ـ الفساد السياسي وسياسات الإصلاح الاقتصادي

تؤدي سياسات الانتقال إلى القطاع الخاص، والحد من الدور الاقتصادي المباشر للدولة، والتي يشيع وصفها بسياسات الإصلاح الاقتصادي، في ظل غياب الشفافية والمساءلة وحكم القانون، إلى فتح الباب أمام صورٍ متنوعةٍ من الفساد السياسي، وعلى أعلى المستويات، وذلك أياً كان تقويم هذه السياسات في حدّ ذاتها، وهذا ما أكده أحد تقارير التنمية البشرية الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. في هذه الأوضاع يجد كبار المسؤولين الفرصة سانحةً لتكوين ثرواتٍ خاصةٍ إما بالتحالف مع نمطٍ خاصٍ من رجال الأعمال الذين تولّدهم هذه الظروف أو يتحولون هم أنفسهم

إلى رجال أعمالٍ في القطاع الخاص، أو القطاع المختلَط الذي يجمع بين المال العام والمال الخاص، أو بين المال العام و بين رؤوس أموالٍ أجنبيةٍ. وقراءة تجربة التحول من الاشتراكية وملكية الدولة إلى الرأسمالية في الدول الاشتراكية السابقة وخصوصاً الاتحاد السوفياتي وبعض الدول العربية تكشف عن ذلك بكل جلاء. وأفدح صور هذا الفساد هو في الحالات التي يستمر فيها عددٌ كبيرٌ من المؤسّسات المملوكة للدولة إلى جانب القطاع الخاص، هنا وفى ظلّ غياب حكم القانون والشفافية والمساءلة تتحول المؤسّسات المملوكة للدولة إلى مصادر لتكوين رأس المال الخاص لصالح الجماعة الحاكمة.

تؤيد هذا التحليل مؤشّرات الفساد التي تنشرها منظمة الشفافية الدولية، فمن بين كل الدول الاشتراكية سابقاً لا يظهر بين الدول ذات مستويات الفساد المنخفضة سوى سلوفينيا وإستونيا، بينما تأتي كل الدول الأخرى المتحوّلة عن الاشتراكية بين الدول ذات مستويات الفساد المتوسّطة (أقل من خمس درجات على هذا المقياس) أو مستويات الفساد العالية (أقل من ٣,٥)، فتنتمي إلى المجموعة الأولى كلٌ من المجر وليتوانيا وبيلاروسيا وتشيكيا ولاتفيا وسلوفاكيا وبولندا، وتنتمي إلى المجموعة الثانية الصين وبوسنيا ـ هزوجوفينا وأرمينيا ورومانيا وروسيا ثم تأتي في ذيل القائمة الغالبية الساحقة من دول الاتحاد السوفياتي السابق وفيتنام، فتشمل هذه المجموعة بالترتيب كازاخستان ومولدوفيا وأوزبكستان وفيتنام ومقدونيا وجمهوريتي الصرب والجبل الأسود وأوكرانيا وقرغيزيا وأذربيجان وجورجيا وأخيراً طاجيكستان، والجدير بالذكر أن كوبا تحتل مكانةً تقترب من مستوى الدول ذات مستويات الفساد الدنيا (٤,٦) وتتفوق بذلك على الصين (٣,٤) ومعظم الدول الاشتراكية السابقة.

باستثناء تشيلي وتايوان وماليزيا لا تنتمي أي من الدول الصناعية الجديدة سواء في آسيا مثل كوريا الجنوبية وتايلاند أم في أمريكا اللاتينية مثل المكسيك والبرازيل إلى قائمة الدول الأقلّ فساداً في العالم، وقد برعت هذه الدول في دفع تنميتها الاقتصادية باتباع السياسات النقدية والمالية الموصوفة بسياسات الإصلاح الاقتصادي مع احتفاظ الدولة بدورٍ مهم في توجيه النشاط الاقتصادي. وتكشف تجربة هذه السياسات في عددٍ من الدول العربية وفى مقدمتها مصر عن بعض آليات الفساد في ظروف التحول إلى القطاع الخاص:

أ ـ التحالف بين قيادات الجهاز المصرفي والمشتغلين بالتجارة الخارجية في القطاع الخاص مع كبار تجّار العملات الأجنبية فيما يسمى خطأ بالسوق السوداء، وإن كان الأدق تسميتها بالسوق غير الرسمية بسبب «تسامح» أجهزة الدولة معها في

الوقت الذي يحظر فيه القانون صراحةً الإتجار بالعملة، بينما يسمح بحيازة العملات الأجنبية، وبإمكان الاستيراد دون طلب عملةٍ من المصارف المملوكة كلّها تقريباً للدولة،(قصة سامي علي حسن).

ب ـ التحالف بين قيادات القطاع العام والشركات الدولية، والذي لا يظهر علانيةً، ولكن يكشف عنه تولي هؤلاء المسؤولين إدارة الشركات المختلَطة، ثم تحولهم فيما بعد إلى أصحاب مشروعاتٍ خاصةٍ بفضل استغلال نفوذهم السابق في الإثراء غير المشروع.(قيادات القطاع العام التي أصبحت من قيادات القطاع الخاص)، وهناك أمثلةٌ عديدةٌ على ذلك.

ج ـ التحالف بين قيادات الشركات الصناعية المملوكة للقطاع العام ورجال الأعمال في القطاع الخاص، وغالباً من أقارب المسؤولين للحصول على منتَجات القطاع العام بأسعارٍ رخيصةٍ ثم بيعها للمواطنين بأسعارٍ مرتفعةٍ (قصة عصمت السادات شقيق الرئيس الراحل أنور السادات).

د ـ اشتغال أبناء كبار المسؤولين في القطاع الخاص اعتماداً على نفوذ آبائهم في أجهزة الدولة، وربما في نفس المجالات التي يشرف عليها آباؤهم، أو في مجالاتٍ قريبةٍ منها، أو مشاركتهم في كبرى مشروعات القطاع الخاص دون أن يساهموا في رؤوس أموالها.

هـ ـ اشتراط دفع الشركات الأجنبية رشاوى إلى كبار المسؤولين تُودَع في بنوكٍ أجنبيةٍ إما لمجرد السماح لها بمزاولة نشاطها، أو للتغاضي عن اشتراطاتٍ صحيةٍ وبيئيةٍ أساسية.(قصة عبد الوهاب الحباك ويوسف عبد الرحمن في مصر).

و ـ قيام أجهزة الدولة ببيع بعض الشركات الكبرى المملوكة لها بأسعارٍ زهيدةٍ لصالح بعض أعضاء الأسر الملكية الحاكمة.

لا يعني التحليل السابق أن عدم الأخذ بسياسات الانتقال إلى القطاع الخاص أو رفض توصيات المؤسسات المالية الدولية يقترن بانخفاض معدّلات الفساد السياسي، أو أنّ كل الدول الاشتراكية كانت تخلو من الفساد السياسي في السابق، فلا شك أن معدّلات الفساد السياسي من خلال استغلال المنصب العام للإثراء الشخصي والعائلي كان شائعاً في بعض جمهوريات الاتحاد السوفياتي مثل روسيا في عهد بريجنيف وكلٍ من أذربيجان وربما كازاخستان، ولكن من المؤكّد أيضاً أنه حتى مع غيابٍ الديمقراطية في نموذجها الغربي كانت درجة الفساد السياسي أقلّ في الصين الماوية وفي فييتنام قبل الأخذ بالسياسات الاقتصادية الجديدة. ذلك أن احتمال وجود الفساد

السياسي يتصاعد مع غياب عناصر الحكم الرشيد وفى مقدمتها الالتزام بحكم القانون، والشفافية والمساءلة، وعدم تركيز السلطة.

القوى الخارجية والفساد على قمة جهاز الحكم

على الرغم من أن الدعوة إلى مقاومة الفساد والأخذ بمعايير الحكم الصالح قد خرَجت في السنوات الأخيرة من المنظّمات التي تكاد تقتصر عضويتها على الدول الرأسمالية المتقدمة مثل منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، أو التي تسيْطر عليها هذه الدول بحكم حصّتها في رأس مالها مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، إلا أن لهذه الدول تاريخاً طويلاً في مساندة حكوماتٍ فاسدة، كما أن الشركات الدولية التابعة لها كانت لا تتردّد في اللجوء إلى تقديم الرشاوى إلى كبار المسؤولين في الدول التي تتعامل معها لتمرير صفقاتها، ويقال تفسيراً لذلك أنه في ظلّ الحرب الباردة كانت الدول الرأسمالية المتقدمة تتغاضى عن فساد حلفائها، خصوصاً في دول الجنوب، لأنه لم يكن أمامها بديلٌ منهم في حربها ضد الشيوعية والنظم المعادية للاستعمار، والتي كانت ترفض الدخول في تحالفاتٍ عسكريةٍ تسيطر عليها هذه الدول.

تتضح هشاشة هذه الحجّة في أنه حتى في الأقاليم التي لم يكن فيها وجودٌ قويٌ للشيوعيين أو نفوذٌ سوفياتيٌ بارز، ساندت الدول الرأسمالية المتقدمة حكاماً فاسدين فقد أيّدت الولايات المتحدة باتيستا في كوبا قبل أن يظهر فيدل كاسترو على الساحة، كما تحالفت لفترةٍ طويلةٍ مع نورييغا حاكم بنَما الأسبق، والذي كان يرتبط أشدّ الارتباط بتجّار المخدرات على الرغم من عدم وجود حزبٍ شيوعي قوي في بنَما، بل وساهمت أجهزة الحكومة الأمريكية، وخصوصاً ما يسمّى بالمؤسسة القومية للديمقراطية (National Endowment for Democracy) في تأييد شولوبا القائد النقابي في زامبيا ضد الرئيس كنيث كاوندا بدعوى دعم الديمقراطية في هذا البلد الأفريقي، وواصلت تأييده على الرغم من خروجه على كلّ قواعد الديمقراطية لإطالة حكمه لزامبيا. وأيّد فاليري جيسكار ديستان رئيس جمهورية فرنسا الأسبق بوكاسا امبراطور أفريقيا الوسطى الذي كان يهديه الماس، بينما لم يكن هناك أي خطرٍ على النفوذ الفرنسي في مستعمراته السابقة هذه، كما استمرّ تغاضي الدول الغربية عن فساد موبوتو رئيس الكونغو السابق حتى بعد انتهاء الحرب الباردة، وفى الوطن العربي حافظت فرنسا على أوثق الصلات مع كلٍ من الرئيس زين العابدين بن على والملك الحسن الثاني ملك المغرب السابق على الرغم من أن «الفضائح» المالية لكلٍ منهما قد كشفت عنها كتبٌ صدرت في فرنسا ذاتها، وكان أحمد جلبي والذي شاعت قصص

فساده في العالم كله، وأثبتتها أحكام القضاء الأردني، أوثق حلفاء الولايات المتحدة في العراق، وكانت تعدّه لحكم العراق بعد سقوط نظام الحكم البعثي، ولم يأفل نجمه إلا نتيجة الصراع على النفوذ بين وزارة الدفاع ووزارة الخارجية الأمريكية، وقيامه فيما يشاع باتصالاتٍ مع أطرافٍ إيرانيةٍ، رغبةً منه بتعزيز نفوذه في العراق.

قد يقال إن «المصلحة القومية» هي التي «حتّمت» على الدول الغربية أن تساند هؤلاء الحكام وأن تتغاضى عن فسادهم، ولكن كما هو الشأن مع الشركات الدولية، تفضّل الحكومات الغربية التعامل مع هؤلاء الحكام لأن فسادهم، والذي تعلم عنه شعوبهم، ولا تمنحهم أي شرعيةٍ نتيجةً لذلك، يجعلهم أكثر طوعاً، وأيسر تعاملاً بالمقارنة مع الحكام الأكثر نزاهة. ويكشف تاريخ الشركات الدولية، في الوطن العربي وغيره، عن أنها لا تتورّع عن استخدام سلاح الرشوة والإغواء لكسب العقود، فما تدفعه على سبيل الرشوة محسوبٌ كأحد عناصر نفقتها، والتي تتجاوزها بالأرباح الهائلة التي تحقّقها نتيجة تعاملاتها. تستوي في ذلك شركات النفط التي عملت في منطقة الخليج، أو الشركات الفرنسية والألمانية التي تعاملت مع يوسف عبد الرحمن وعبد الوهاب الحبّاك في مصر، أو شركات السلاح التي تعاملت مع بعض كبار المسؤولين في عددٍ من دول الخليج.

لا تشذ المؤسسات المالية الدولية عن هذه القاعدة، فالحكومات التي تقوم بتطبيق السياسات التي توصي بها هي حكوماتٌ تستحق إغداق المعونة عليها، حتى ولو كان كبار المسؤولين في هذه الدول ينخرطون في أعمالٍ إجراميةٍ تشمل اغتيال من يجرؤ على التحقيق في مخالفاتهم وإعلام الرأي العام بها، حتى لو كانوا هم ينهبون أموال البنوك العامة، ولعل قصة المانحين مع موزمبيق أكبر دليلٍ على ذلك.

الآثار السياسية للفساد

تتعلق الآثار السياسية للفساد ولاسيما ما يصل إلى حدّ اقتناص الدولة من جانب جماعةٍ محدودةٍ من الحكّام بشرعية النظام السياسي، وبمدى عقلانية عملية صنع القرار وبالاستقرار السياسي وبدرجة النمو الاقتصادي، وأخيراً بمدى الانكشاف أمام القوى الخارجية، ويناقِش هذا القسم هذه القضايا ببعض التفصيل.

١ ـ الفساد وشرعية نظام الحكم

يُقصَد بشرعية نظام الحكم القبول الطوعي والاختياري من جانب المواطنين لمؤسّسات الحكم من تنفيذيةٍ وتشريعيةٍ وقضائيةٍ، وكذلك حق الحكام في ممارسة الحكم عليهم. وتذهب كتابات العلوم السياسية إلى أن لهذه الشرعية مصادر قد تتمثل

في التقاليد أو في الالتزام بحكم القانون أو ربما فيما يوصف بالشخصية الكاريزمية للقيادة السياسية التي تبدو كما لو كانت تتمتع بقدراتٍ تفوق ما يملكه البشر عادةً، ويضيف إليها البعض ما يسمونه بالشرعية الثورية، أي إدراك أغلبية المواطنين أن السلطة الحاكمة تعمل لصالحهم، حتى وإن كانت تتغاضى عن حكم القانون.

قد لا يؤدي وجود الفساد بالضرورة إلى هزّ أسس هذه الشرعية، لو كان قاصراً مثلاً، أو لو بدا أنه قاصرٌ على صغار الموظفين، فسوف يبرئ المواطنون ساحة حكّامهم منه باعتبار أنهم غير متورطين فيه، أو لا يعلمون عنه بما فيه الكفاية، أو قد لا يعرف المواطنون بحدود هذا الفساد، فالنظم التي يشيع فيها الفساد تضيّق من حرية التعبير والنشر، وترسم للحكام صورةً بطوليةً زائفةً، ولا سيما أن الحكومة في هذه الحالات تسَيطر على أجهزة الإعلام. إلا أنه لم يعد من المحتمل أن ينجح هؤلاء الحكام في إخفاء حدود هذا الفساد فترةً طويلةً، ليس فقط لأن سيطرة الدولة على الإعلام لا تجدي في عصر الفضائيات والعولمة، وحتى بدون وسائل الاتصال والمعرفة التي تتيحها العولمة، فممارسات الفساد لا تتم في كتمانٍ كاملٍ، فتشييد قصور للحكام، وانخراطهم في حياة البذخ لا يمكن أن يحدث إلا باستخدام قوة عملٍ كبيرةٍ في صورة عمّال بناءٍ وخدم وحشَم ومرافقين وإداريين، وليس من المحتمل أن يبقي هؤلاء ما يشاهدونه وما يقومونَ به دون أن يتحدثوا عنهم لأقاربهم ولأصدقائهم، حتى ولو على سبيل المباهَاة والانبهار. وهكذا تبدأ أخبار فساد الحكام في الانتشار، ويتساءل المواطنون عن مدى توافقها مع مصادر شرعية نظام الحكم سواء كانت التقاليد والدين، أم قواعد القانون، أم خطابات رئيس الدولة عن التزام الطهارة والنزاهة وقبول التضحيات في سبيل رفعة شؤون الوطن. ومن المحتمل في هذه الظروف، لو لم يقترن الفساد الكبير إلى حينٍ بقدرٍ من توسيع نطاق الخدَمات التي تقدّمها الدولة للمواطنين، مثلما جرى في الدول العربية المصدّرة للنفط عندما بدأت أسعاره في الارتفاع في السبعينيات وحتى منتصف الثمانينيات، إلا أن العلم بمدى انتشار الفساد بين الحكّام يؤدي إلى انتشار مظاهر السخط عليهم والمقاومة لحكمهم، على النحو الذي يُفقدهم كل الشرعية.

لذلك فليس من المستغرب أن الدول العربية التي تحتل أدنى درجاتٍ في مقياس الشفافية هي أيضاً التي تحفل بمظاهر المقاومة للحكام، و التي تتخذ صوراً تتراوح مابين المقاومة المسلّحة المحدودة إلى اندلاع الحروب الأهلية، وهذا هو ما تشهده دولٌ مثل الجزائر واليمن والسودان والعراق وليبيا منذ زمن. حتى وإن كانت هذه المقاومة لا تعود فقط إلى الممارسات الفاسدة لحكومات هذه البلاد في الفترة التي جرى فيها هذا المقياس، ولكن اقتران أسبابٍ أخرى للسخط بين المواطنين بشيوع الفساد الكبير

هو مما يزيد من حدّة هذه المقاومة. ومن المألوف أن يبني النظام الجديد الذي ينشأ على أنقاض النظام السابق شرعيته على مقاومته للفساد الذي لطّخ سمعة النظام السابق، فقد كان القضاء على الفساد وسيطرة رأس المال على الحكم أحد المبادئ التي سارع قادة ثورة ٢٣ تموز/يوليو في مصر في سنة ١٩٥٢ إلى رفعها، كما أن أبناء الرؤساء العرب الذين يسعَون إلى وراثة مناصب آبائهم الذين يتميزون بالسمعة السيئة يمهدون لصعودهم بادعاءات مكافحة الفساد في هذا المجال، دون أن يقوموا بأي مسعىً لإدخال مقوّمات الحكم الرشيد، وسرعان ما ينسون قصّة الحملة ضد الفساد بعد أن يستقر بهم الحكم، وتكتمل حلقات الوراثة.

٢ ـ الفساد الكبير والاستقرار السياسي

لا شك أن الفساد الكبير ليس سمةً منعزلةً يمكن أن تصم وحدها نظاماً سياسياً معيّناً دون أن تقترن بسماتٍ أخرى من تضييقٍ على الحريات والحقوق السياسية والمدنية للمواطنين، وتركيزٍ للسلطة، وتجاهلٍ لحكم القانون، وغيابٍ للشفافية والمساءلة، ولذلك فإذا كان افتقاد الشرعية يفتح الباب أمام محاولات تغيير النظام السياسي، أو نظام الحكم بغير الأساليب القانونية، فإنه من الصعب أن يُنسب ذلك وحده إلى المستوى المرتفع من الفساد الذي يسود البلد المعني. ومع ذلك فإنه من الجدير بالملاحظة أن الدول العربية التي تتسم بمعدّلات فسادٍ مرتفعةٍ، والتي سبق ذكرها في الفقرات السابقة تضم بعض الدول العربية التي تعاني من أعلى درجات عدم الاستقرار السياسي، فقد عرفت الجزائر أربعة رؤساء دولٍ منذ سنة ١٩٩٢، وخاضت حرباً أهلية لم تخرج منها تماماً بعد أن كلّفتها قرابة مائة ألفٍ من الضحايا، وتخوض الحكومة اليمنية معركةً مستمرةً ضدّ جماعات الإسلام السياسي التي ترفع راية الكفاح المسلح، وواجهت حكومة حزب البعث في العراق حربيْن أهليتيْن في الجنوب والشمال لم تتوقفا إلا بعد القيود التي فُرضت على الطيران العراقي وتحركات القوات المسلحة، وذلك قبل الغزو الأمريكي في آذار/مارس ٢٠٠٣، كما أن الحكومة السودانية لا تكاد تخرج من حربٍ أهليةٍ في الجنوب لتخوض حرباً أخرى في غرب السودان في إقليم دار فور. وإذا كان النظام الليبي يبدو مستقراً نسبياً، فهو استقرارٌ مصطَنعٌ يكذّبه العدد المرتفع من المسجونين السياسيين في ليبيا، وغياب الحريات السياسية شبه التام فيها.

٣ ـ الفساد السياسي وعقلانية صنع القرار

هناك أثرٌ خطيرٌ للفساد السياسي على قمّة جهاز الدولة لا يلتفت إليه كثيرٌ من المراقبين، ألا وهو افتقاد العقلانية في أهم القرارات السياسية التي تؤثّر في مصير

الوطن، وذلك نتيجةً للتركز الهائل للسلطة على قمّة جهاز الدولة وغياب حكم القانون. في هذه الأحوال تُتخذ أشدّ القرارات السياسية خطورةً على صالح الوطن من جانب رئيس الدولة وحده دون تشاورٍ، ودون الاستفادة من أجهزة ومراكز البحث التي يمكن أن تقدّم معلوماتٍ مفصّلةً عن الواقع الذي يواجهه الوطن في مجالٍ محدّدٍ، وعن بدائل صنع القرار، وعن تكلفة كلٍ منها، وعن النتائج المترتبة على أيٍ منها.

عندما يتخذ رئيس الدولة قراره هذا يزيّن له أنصاره، والذين لا يُحاط إلا بهم، حكمته البالغة وبعد نظره، حتى مع إدراكهم في قرارة أنفسهم بفداحة هذا القرار. هل استشار الرئيس صدام حسين أحداً قبل أن يُقدِم على غزو الكويت في آب/ أغسطس سنة ١٩٩٠، وهو القرار الذي لم يؤدّ إلى حرب الخليج الثانية التي كلّفت العراق فقدانه لسيادته على شماله وجنوبه بعد الهزيمة العسكرية لقواته في الكويت فحسب، بل وكانت خطوةً أولى مهّدت إلى احتلاله من جانب القوات الأمريكية في سنة ٢٠٠٣. وهل راجع أحدٌ الرئيس معمر القذافي عندما تورّطت أجهزة مخابراته في تفجير طائرتيْن أمريكية وفرنسية، وفى قتل جنودٍ أمريكيين ومواطنين ألمان في فرانكفورت خلال سنوات الثمانينيات؟. لقد كلّفت هذه القرارات ليبيا عقوباتٍ دوليةً، وسمعةً دوليةً سيئةً، وبلايين من الدولارات دفعتها في السنة الأخيرة تعويضاً لضحايا هذا التورط غير المحسوب وغير المسؤول.

٤ ــ الفساد السياسي والنمو الاقتصادي

ليس هذا هو المجال المناسب لمناقشةٍ تفصيليةٍ لهذه المسألة، والتي سيتناولها بحثٌ آخر مقدمٌ إلى هذا المؤتمر، كما أنه ليس هناك رأيٌ قاطعٌ بالنسبة إلى هذه المسألة، فكما أن ثلاثة من النمور الآسيوية الأربعة ذوات النمو الاقتصادي المرتفع في شرق وجنوب شرق آسيا هي من بين أقلّ الدول فساداً، وهي على التحديد سنغافورة التي تحتل المكانة الخامسة على قمّة الدول ذات الشفافية العالية، وإقليم هونغ كونغ (١٥) وتايوان (٣١)، وذلك بالإضافة إلى ماليزيا (٣٧) فإن دولاً ذات مستويات نموٍ مرتفعةٍ ترِد بين ثلث الدول ذات مستويات الفساد الوسيطة بأقل من درجة ٥ على مؤشّر الشفافية الدولية وهي كوريا الجنوبية (٥٢) والصين (٦٦) صاحبة أعلى مستويات النمو الاقتصادي المطرد في العالم.

لا يمكن بالتالي استخلاص استنتاج قاطع في هذا المجال، وإنما يمكن القول إن اتباع سياساتٍ اقتصاديةٍ كليةٍ سليمةٍ يمكن أن يخفّف من أثر الفساد السياسي في مستوى النمو، وربما يتوقف الأمر على طبيعة الممارَسات الفاسدة، فهي في كوريا الجنوبية ترتبط بتمويل الانتخابات، وهي في الصين ترتبط بعقد الصفقات مع

الشركات الدولية.كما أن النجاح في اجتذاب الشركات الأجنبية قد لا ينفصل عن معدّلٍ عالٍ من الفساد تمارسه هذه الشركات ذاتها، كما هو الحال في الصين التي تتفوق على كافة دول العالم فيما تجتذبه من شركاتٍ أجنبيةٍ. وقد لا يظهر أثر هذه الممارسات الفاسدة في النمو الاقتصادي في المدى القصير، وإنما يظهر في المديينْ المتوسط والطويل، وليس أدلّ على ذلك من أن أكثر الدول التي عانت في شرق آسيا من الأزمة الاقتصادية التي ضربت اقتصاديات هذه الدول كانت كلاً من إندونيسيا وتايلاند وهما من الأكثر فساداً بينما كانت الدول الأقل فساداً مثل سنغافورة وتايوان من الأقل تأثراً، ونجحت ماليزيا في المواجهة الناجحة لهذه الأزمة.

وفى حالة الدول العربية يصعب الوصول إلى حكم قاطع لأن الدول الأقل فساداً تعتمد في نموها على دخلٍ ريعي تستمده من تصديرٍ النفطَ، وهي من الدول ذات العدد الصغير من السكانٍ. والدوَل ذات معدّلات الفساد المرتَفعة عانَت من أوضاع محليةٍ ـ الجزائر والسودان ـ أو دوليةٍ ـ العراق وليبيا ـ كانت من بين الأسباب الرئيسةً في انخفاض معدّل نموها.

٥ ـ الانكشاف أمام القوى الخارجية

تجعل كل هذه الآثار التي سبق ذكرها الدولة أكثر انكشافاً أمام القوى الخارجية من حكوماتٍ وشركاتٍ دوليةٍ، ففقدان الشرعية وعدم الاستقرار السياسي والتخبط في قراراتٍ غير عقلانيةٍ، يُضعف موقف الدولة أمام القوى الخارجية، فهو يقلّل من قدرتها التساومية مع الشركات الدولية، ويفتح الباب أمام تمرير هذه الشركات لعقودٍ غير متوازنةٍ مع كبار المسؤولين في هذه الدولة، إما لأنه ليست هناك خياراتٌ أخرى أمامهم، أو لسهولة إغوائهم بالرشاوى، كما أن هذه الأوضاع تحرُم الدولة من التأييد في المحافل الدولية، فليس من مصلحة دولةٍ أخرى أن تقيم معها علاقات تعاونٍ بعيدة الأمد، لعدم استقرار نظام الحكم فيها، ولصعوبة التنبؤ بما قد يُقدِم عليه حكّامها من قرارات. ولذلك يكون البديل أمام هذه الدول الأخرى إما الدخول في علاقاتٍ مع قوى المعارضة فيها، والتحالف معها ومساندتها لتصل إلى الحكم وتقيم علاقاتٍ مستقرةً معها، أو تتجنب إقامة علاقاتٍ وطيدةٍ معها. وفى حالة الدول العربية تفتح هذه الأوضاع شهية القوى الدولية التي تتطلع إلى إضعاف العرب والسيطرة على مواردهم بالتحالف مع إسرائيل، أو حتى الاستجابة لما تدعو إليه إسرائيل. وفى قصة ماجرى في العراق وما يجرى في السودان دروسٌ لمن يريد أن يعرف ما يؤدي إليه اقتناص الدولة من جانب جماعاتٍ مغامرةٍ وغير مسؤولةٍ من نتائج خطيرةٍ على استقلال الدول العربية كلها وتقدمها.

ملحق مؤشر مدركات الفساد

ترتيب البلد	البلد	مؤشّر مدركات الفساد ٢٠٠٣ النتيجة	الاستمارات المستعملة	الانحراف	أدنى ـ أعلى مرتبة
١	فنلندا	٩,٧	٨	٠,٣	٩,٢ ـ ١٠,٠
٢	أيسلندا	٩,٦	٧	٠,٣	٩,٢ ـ ١٠,٠
٣	الدانمارك	٩,٥	٩	٠,٤	٨,٨ ـ ٩,٩
	نيوزيلندا	٩,٥	٨	٠,٢	٩,٢ ـ ٩,٦
٥	سنغافورة	٩,٤	١٢	٠,١	٩,٢ ـ ٩,٥
٦	السويد	٩,٣	١١	٠,٢	٨,٨ ـ ٩,٦
٧	هولندا	٨,٩	٩	٠,٣	٨,٥ ـ ٩,٣
٨	استراليا	٨,٨	١٢	٠,٩	٦,٧ ـ ٩,٥
	النرويج	٨,٨	٨	٠,٥	٨,٠ ـ ٩,٣
	سويسرا	٨,٨	٩	٠,٨	٦,٩ ـ ٩,٤
١١	كندا	٨,٧	١٢	٠,٩	٦,٥ ـ ٩,٤
	لوكسمبورغ	٨,٧	٦	٠,٤	٨,٠ ـ ٩,٢
	المملكة المتحدة	٨,٧	١٣	٠,٥	٧,٨ ـ ٩,٢
١٤	النمسا	٨	٩	٠,٧	٧,٣ ـ ٩,٣
	هونغ كونغ	٨	١١	١,١	٥,٦ ـ ٩,٣
١٦	ألمانيا	٧,٧	١١	١,٢	٤,٩ ـ ٩,٢
١٧	بلجيكا	٧,٦	٩	٠,٩	٦,٦ ـ ٩,٢
١٨	ايرلندا	٧,٥	٩	٠,٧	٦,٥ ـ ٨,٨
	الولايات المتحدة الأمريكية	٧,٥	١٣	١,٢	٤,٩ ـ ٩,٢
٢٠	تشيلي	٧,٤	١٢	٠,٩	٥,٦ ـ ٨,٨
٢١	إسرائيل	٧	١٠	١,٢	٤,٧ ـ ٨,١
٢٢	اليابان	٧	١٣	١,١	٥,٥ ـ ٨,٨
٢٣	فرنسا	٦,٩	١٢	١,١	٤,٨ ـ ٩,٠
	أسبانيا	٦,٩	١١	٠,٨	٥,٢ ـ ٧,٨
٢٥	البرتغال	٦,٦	٩	١,٢	٤,٩ ـ ٨,١
٢٦	عمان	٦,٣	٤	٠,٩	٥,٥ ـ ٧,٣
٢٧	البحرين	٦,١	٣	١,١	٥,٥ ـ ٧,٤
	قبرص	٦,١	٣	١,٦	٤,٧ ـ ٧,٨
٢٩	سلوفانيا	٥,٩	١٢	١,٢	٤,٧ ـ ٨,٨
٣٠	بتسوانا	٥,٧	٦	٠,٩	٤,٧ ـ ٧,٣
	تايوان	٥,٧	١٣	١	٣,٦ ـ ٧,٨
٣٢	قطر	٥,٦	٣	٠,١	٥,٥ ـ ٥,٧

تابــع

يتبـــع

٣٣	استو نيا	٥,٥	١٢	٠,٦	٤,٧ ـ ٦,٦
	الأوروغواي	٥,٥	٧	١,١	٤,١ ـ ٧,٤
٣٥	إيطاليا	٥,٣	١١	١,١	٣,٣ ـ ٧,٣
	الكويت	٥,٣	٤	١,٧	٣,٣ ـ ٧,٤
٣٧	ماليزيا	٥,٢	١٣	١,١	٣,٦ ـ ٨,٠
	الإمارات العربية	٥,٢	٣	٠,٥	٤,٦ ـ ٥,٦
٣٩	تونس	٤,٩	٦	٠,٧	٣,٦ ـ ٥,٦
٤٠	المجر	٤,٨	١٣	٠,٦	٤,٠ ـ ٥,٦
٤١	ليتوانيا	٤,٧	١٠	١,٦	٣,٠ ـ ٧,٧
	ناميبيا	٤,٧	٦	١,٣	٣,٦ ـ ٦,٦
٤٣	كوبا	٤,٦	٣	١	٣,٦ ـ ٥,٥
	الأردن	٤,٦	٧	١,١	٣,٦ ـ ٦,٥
	ترينيداد وتوباغو	٤,٦	٦	١,٣	٣,٤ ـ ٦,٩
٤٦	بليز	٤,٥	٣	٠,٩	٣,٦ ـ ٥,٥
	العربية السعودية	٤,٥	٤	٢	٢,٨ ـ ٧,٤
٤٨	موريتانيا	٤,٤	٥	٠,٧	٣,٦ ـ ٥,٥
	جنوب أفريقيا	٤,٤	١٢	٠,٦	٣,٦ ـ ٥,٥
٥٠	كوستاريكا	٤,٣	٨	٠,٧	٣,٥ ـ ٥,٥
	اليونان	٤,٣	٩	٠,٨	٣,٧ ـ ٥,٦
	كوريا الجنوبية	٤,٣	١٢	١	٢,٠ ـ ٥,٦
٥٣	بيلاروس	٤,٢	٥	١,٨	٢,٠ ـ ٥,٨
٥٤	البرازيل	٣,٩	١٢	٠,٥	٣,٣ ـ ٤,٧
	بلغاريا	٣,٩	١٠	٠,٩	٢,٨ ـ ٥,٧
	جمهورية التشيك	٣,٩	١٢	٠,٩	٢,٦ ـ ٥,٦
٥٧	جامايكا	٣,٨	٥	٠,٤	٣,٣ ـ ٤,٣
	لاتفيا	٣,٨	٧	٠,٤	٣,٤ ـ ٤,٧
٥٩	كولومبيا	٣,٧	١١	٠,٥	٢,٧ ـ ٤,٤
	كرواتيا	٣,٧	٨	٠,٦	٢,٦ ـ ٤,٧
	السلفادور	٣,٧	٧	١,٥	٢,٠ ـ ٦,٣
	البيرو	٣,٧	٩	٠,٦	٢,٧ ـ ٤,٩
	سلوفاكيا	٣,٧	١١	٠,٧	٢,٩ ـ ٤,٧
٦٤	المكسيك	٣,٦	١٢	٠,٦	٢,٤ ـ ٤,٩
	بولندا	٣,٦	١٤	١,١	٢,٤ ـ ٥,٦
٦٦	الصين	٣,٤	١٣	١	٢,٠ ـ ٥,٥

تابـــع

يتبـــع

	بانامـا	٣,٤	٧	٠,٨	٢,٧ ـ ٥,٠
	سيريلانكا	٣,٤	٧	٠,٧	٢,٤ ـ ٤,٤
	سوريا	٣,٤	٤	١,٣	٢,٠ ـ ٥,٠
٧٠	بوسنيا، هرزغوفينا	٣,٣	٦	٠,٧	٢,٢ ـ ٣,٩
	جمهورية الدومينيك	٣,٣	٦	٠,٤	٢,٧ ـ ٣,٨
	مصر	٣,٣	٩	١,٣	١,٨ ـ ٥,٣
	غانا	٣,٣	٦	٠,٩	٢,٧ ـ ٥,٠
	المغرب	٣,٣	٥	١,٣	٢,٤ ـ ٥,٥
	تايلنده	٣,٣	١٣	٠,٩	١,٤ ـ ٤,٤
٧٦	السنغال	٣,٢	٦	١,٢	٢,٢ ـ ٥,٥
٧٧	تركيا	٣,١	١٤	٠,٩	١,٨ ـ ٥,٤
٧٨	أرمينيا	٣	٥	٠,٨	٢,٢ ـ ٤,١
	إيران	٣	٤	١	١,٥ ـ ٣,٦
	لبنان	٣	٤	٠,٨	٢,١ ـ ٣,٦
	مالي	٣	٣	١,٨	١,٤ ـ ٥,٠
	فلسطين	٣	٣	١,٢	٢,٠ ـ ٤,٣
٨٣	الهند	٢,٨	١٤	٠,٤	٢,١ ـ ٣,٦
	ملاوي	٢,٨	٤	١,٢	٢,٠ ـ ٤,٤
	رومانيا	٢,٨	١٢	١	١,٦ ـ ٥,٠
٨٦	الموزامبيك	٢,٧	٥	٠,٧	٢,٠ ـ ٣,٦
	روسيا	٢,٧	١٦	٠,٨	١,٤ ـ ٤,٩
٨٨	الجزائر	٢,٦	٤	٠,٥	٢,٠ ـ ٣,٠
	مدغشقر	٢,٦	٣	١,٨	١,٢ ـ ٤,٧
	نيكارغوا	٢,٦	٧	٠,٥	٢,٠ ـ ٣,٣
	اليمن	٢,٦	٤	٠,٧	٢,٠ ـ ٣,٤
٩٢	ألبانيا	٢,٥	٥	٠,٦	١,٩ ـ ٣,٢
	الأرجنتين	٢,٥	١٢	٠,٥	١,٦ ـ ٣,٢
	إثيوبيا	٢,٥	٥	٠,٨	١,٥ ـ ٣,٦
	غامبيا	٢,٥	٤	٠,٩	١,٥ ـ ٣,٦
	باكستان	٢,٥	٧	٠,٩	١,٥ ـ ٣,٩
	الفيليبين	٢,٥	١٢	٠,٥	١,٦ ـ ٣,٦
	تنزانيا	٢,٥	٦	٠,٦	٢,٠ ـ ٣,٣
	زامبيا	٢,٥	٥	٠,٦	٢,٠ ـ ٣,٣
١٠٠	غواتيمالا	٢,٤	٨	٠,٦	١,٥ ـ ٣,٤

تابـــع

يتبـــع

	كزاخستتان	٢,٤	٧	٠,٩	١,٦ ـ ٣,٨
	مولدوفا	٢,٤	٥	٠,٨	١,٦ ـ ٣,٦
	أوزبكستان	٢,٤	٦	٠,٥	٢,٠ ـ ٣,٣
	فنزويلا	٢,٤	١٢	٠,٥	١,٤ ـ ٣,١
	فييتنام	٢,٤	٨	٠,٨	١,٤ ـ ٣,٦
١٠٦	بوليفيا	٢,٣	٦	٠,٤	١,٩ ـ ٢,٩
	الهندوراس	٢,٣	٧	٠,٦	١,٤ ـ ٣,٣
	مقدونيا	٢,٣	٥	٠,٣	٢,٠ ـ ٢,٧
	صربيا، مونتي نيغرو	٢,٣	٥	٠,٥	٢,٠ ـ ٣,٢
	السودان	٢,٣	٤	٠,٣	٢,٠ ـ ٢,٧
	أوكرانيا	٢,٣	١٠	٠,٦	١,٦ ـ ٣,٨
	زيمببواي	٢,٣	٧	٠,٣	٢,٠ ـ ٢,٧
١١٣	جمهورية الكونغو	٢,٢	٣	٠,٥	٢,٠ ـ ٢,٨
	الإكوادور	٢,٢	٨	٠,٣	١,٨ ـ ٢,٦
	العراق	٢,٢	٣	١,١	١,٢ ـ ٣,٤
	سيراليون	٢,٢	٣	٠,٥	٢,٠ ـ ٢,٨
	أوغندا	٢,٢	٦	٠,٧	١,٨ ـ ٣,٥
١١٨	شاطئ العاج	٢,١	٥	٠,٥	١,٥ ـ ٢,٧
	قرغيزستان	٢,١	٥	٠,٤	١,٦ ـ ٢,٧
	ليبيا	٢,١	٣	٠,٥	١,٧ ـ ٢,٧
	غينيا الجديدة	٢,١	٣	٠,٦	١,٥ ـ ٢,٧
١٢٢	اندونيسيا	١,٩	١٣	٠,٥	٠,٧ ـ ٢,٩
	كيينيا	١,٩	٧	٠,٣	١,٥ ـ ٢,٤
١٢٤	أنغولا	١,٨	٣	٠,٣	١,٤ ـ ٢,٠
	أذربيجان	١,٨	٧	٠,٣	١,٤ ـ ٢,٣
	الكاميرون	١,٨	٥	٠,٢	١,٤ ـ ٢,٠
	جورجيا	١,٨	٦	٠,٧	٠,٩ ـ ٢,٨
	طاجكستان	١,٨	٣	٠,٣	١,٥ ـ ٢,٠
١٢٩	مينمار	١,٦	٣	٠,٣	١,٤ ـ ٢,٠
	الباراغواي	١,٦	٦	٠,٣	١,٢ ـ ٢,٠
١٣١	هايتي	١,٥	٥	٠,٦	٠,٧ ـ ٢,٣
١٣٢	نيجيريا	١,٤	٩	٠,٤	٠,٩ ـ ٢,٠
١٣٣	بنغلادش	١,٣	٨	٠,٧	٠,٣ ـ ٢,٢

المصدر: مقتبس من موقع منظمة الشفافية الدولية: <http://www.transparency.org/cpi/2003>.

ما مؤشر مدركات الفساد للعام ٢٠٠٣؟

يصنّف المؤشّر لهذه السنة ١٣٣ دولةً حسب المستوى المقدّر لقبول الرشاوى لدى السياسيين وموظفي القطاع العام فيها. إنه مؤشّر مركّبٌ اعتمد على سبع عشرة عملية استقصاءٍ أجرتها ١٣ مؤسسةً مستقلةً شملت رجال أعمالٍ ومحلّلي مخاطر من تلك الدول، من أهل البلاد والأجانب المقيمين فيها. شمل مؤشّر العام ٢٠٠٢ مائة واثنتين دولة. إن الزيادة في عدد الدول هذه السنة يعود إلى التعرف على مصادر جديدةٍ موثوقةٍ أمكن ضمّها إلى المائة واثنتين دولة.

ما تعريف الفساد في سياق أهداف المؤشر؟

يركّز المؤشّر على الفساد في القطاع العام، ويعرّف على أنه سوء استعمال الوظيفة في القطاع العام من أجل تحقيق مكاسب شخصية. طرَحت الاستفتاءات المستعمَلة لجمع المؤشّر أسئلةً ذات صلةٍ باستغلال المركز الإداري لتحقيق مكسبٍ شخصي، مركّزةً، على سبيل المثال، على قبول الموظفين الحكوميين الرشوة في المشتريَاتً الحكومية. مصادر المعلومات لا تميّز بين فساد الإداريين وفساد السياسيين.

ما سبب اعتبار المؤشّر وسيلة قيّمة؟

السبب هو أن المؤشر مستقىً من سبع عشرة حملة استقصاءٍ شملت آراء رجال أعمال وأكاديميين ومحلّلي مخاطر من الدول التي جرت فيها الدراسات ومن الأجانب المقيمين فيها. إنه يعطي لمحةً عن آراء صانعي القرارات المتصلة بالتوظيفات المالية وبالتجارة في تلك الدول. كما أنه يراكِم إدراك الناس لقضية الفساد ويلفت اهتمام الحكومات إلى الصورة السلبيّة التي يخلّفها تدني مرتبة البلاد على سلّم المؤشّر، مما يقدّم سبباً آخر لتلك الحكومات لتصحيح الأوضاع.

ما الفرق بين مؤشّر مدرَكات الفساد ومقياس تقلبات الفساد العالمي (Global Corruption Barometer)؟

يسعى مؤشّر مدرَكات الفساد إلى تقويم مستويات الفساد في مختلف الدول، بينما مؤشّر تقلبات الفساد[1] يهتم بمواقف الناس من تقلب تلك المستويات. ويطرح مستوى التقلب سؤالاً حول مدى تأثير الفساد في حياة الأفراد والعائلات، فتأتي الأجوبة متفاوتةً، وقد لا يكون لها صلةٌ بمستويات الفساد. وقد يكون المستفتون من بعض الدول قادرين على تحمل العيش في جوٍ من الفساد المرتفع، بينما يثير مستوى

(١) انظر: <http://www.transparency.org/surveys>.

فسادٍ بسيطٍ قلقاً جدياً لدى الأشخاص الآخرين.

ما دور الموردين في الصفقات الدولية الإجرامية؟

في ١٤ أيار/ مايو عام ٢٠٠٢ نشرت منظمة الشفافية الدولية المؤشّر الثاني لدافعي الرشاوى، الذي صنّف الدول المُورَدة وذلك حسب مستوى ميل الشركات المورَدة فيها إلى الرشوة في البلدان الأخرى(٢).

مؤشّر دافعي الرشاوى مكملٌ لمؤشّر مدركات الفساد، ويشدّد التأكيد على أن الفساد في صفقات التجارة الدولية يشمل الراشين والمرتَشين. إن اهتمام مؤشّر مدرَكات الفساد بالمرتشي وحده يعطي صورةً ناقصةً عن الحال.

هل صحيح الاستنتاج بأن البلد الأدنى نقاطاً هو الأكثر فساداً؟

كلا، إن الدول الأقل نقاطاً هي تلك المقدّرة الأكثر فساداً بين الدول المذكورة في المؤشّر. والمؤشّر مستقىً من استطلاعاتٍ هي عبارةٌ عن لمحاتٍ زمنيةٍ معيّنةٍ تعكس وجهات نظرٍ وخبرات. إضافة إلى ذلك هناك قرابة مائتي دولة في العالم، في حين أن مؤشّر مدركات الفساد للعام ٢٠٠٣ صنّف ١٣٣ دولةً فقط.

لماذا يُبنى المؤشر على ملاحظاتٍ استدراكيةٍ فقط؟

يصعب الحصول على معلوماتٍ ملموسةٍ للمقارنة بين مستويات الفساد في عددٍ كبيرٍ من الدول، كالمقارَنة بين إعداد الدعاوى أو القضايا المعروضة على المحاكم. إن المعلومات العامة عن الدول لا تعطي صورةً واقعيةً عن الفساد، بل إنها تشير إلى نظرة المدّعين العامين والمحاكم ووسائل الإعلام إلى طريقة عرض الفساد. إن الوسيلة الوحيدة لجمع المعلومات لغرض المقارنة هي الاعتماد على خبرات ومدرَكات الأشخاص الأكثر مجابهةً مباشرةً مع حقائق الفساد.

هل كان هناك أي تغييرٍ في الشرائح الاجتماعية المستقَاة لإعداد المؤشّر لهذه السنة؟

صلابة حصيلة مؤشّر مدرَكات الفساد يدعمها التشابه بين الآراء التي يبديها أهل البلاد، وتلك الصادرة عن الغرباء المقيمين فيها. في السابق كان المستفتون في معظم الحالات رجال أعمالٍ غربيين، وكان رأي البلدان الأقل تقدماً غير ممثّل. الآن تغير الوضع. فبتكليفٍ من منظمة الشفافية الدولية استطلعت مؤسسة غالوب الدولية آراء

(٢) يمكن الوصول إلى مؤشّر دافعي الرشاوى عبر الإنترنت: <http://www.transparency.org/survey/index.html#cpi>.

أشخاصٍ ينتمون إلى بلدانٍ ناميةٍ طالبةً منهم تقويم أداء موظفي القطاع العام. وأجرت مؤسسةُ انفورمايشن انترناشيونال عمليةً متشابهةً فكانت نتائج الاثنتين متشابهةً مع نتائج من مصادر أخرى، مما يدل على أن مؤشّر مدرَكات الفساد يجمع معلوماتٍ غير متأثرةٍ باعتباراتٍ حضاريةٍ، تُمثل مدرَكاتٍ عالمية.

ما المعايير المعتمدة لاختيار الاستقصاء؟

تبحث منظمة الشفافية الدولية عن المعلومات الدقيقة لإعداد مؤشّر مدرَكات الفساد. وكي تلاقي المعلومات قبولاً يجب أن تكون حسنة التوثيق، وأن تكون وفيرةً بما يسمح الوثوق بها. وتسعى منظمة الشفافية الدولية إلى التأكد من أن المصادر المعتمدة هي من الصنف الأفضل، وأن عملية الاستقصاء تجري على أعلى مستويات التجرد، وأن تكون منهجية التحليل ممتازة[٣].

تقوم بمراجعة المنهجية لجنة توجيهٍ مؤلّفةٌ من اختصاصيين عالميين مشهورين في دراسة الفساد والاقتصاد والإحصاء. يتقدم هؤلاء باقتراحاتهم بغية تحسين مؤشّر مدرَكات الفساد. ولكن إدارة منظمة الشفافية الدولية هي التي تتخذ المقررات النهائية في شأن المنهجية التي ستعتمد.

ما البلدان المشمولة في مؤشّر مدرَكات الفساد للعام ٢٠٠٣؟

لإدخال أي دولةٍ في المؤشّر يجب أن يكون لها ثلاثة مصادرٍ في مخزن المعلومات. شمل المؤشّر للسنة ٢٠٠٣ الدول التالية: الجزائر، أرمينيا، البحرين، بيليز، البوسنة والهرسك، جمهورية الكونغو، كوبا، قبرص، غامبيا، العراق، إيران، الكويت، قرغيزستان، لبنان، ليبيا، مقدونيا، مالي، موزمبيق، ماينمار، عُمان، فلسطين، غينيا الجديدة، قطَر، السعودية، صربيا، الجبل الأسود، سيراليون، السودان، سوريا، طاجكستان، الإمارات العربية المتحدة، واليمن.

أما البلدان التي لم يتوافر لها إلا مجموعتان من المعلومات (وهي بالتالي لم يشملها المؤشّر) فهي أفغانستان، انتيغاظ وباربودا، البهاماس، بربادوس، بنين، برمودا، جزر كايمن، تشاد، جمهورية الكونغو الديمقراطية، الدومينيك، اريتريا، فيجي، الغابون، غرانادا، غينيا ـ بيساو، ليبيريا، ماكاو، مالطا، منغوليا، نيبال، النيجر، كوريا الشمالية، رواندا، جزر السيشل، الصومال، وتركمانستان.

---

(٣) المنهجية لمؤشّر العام ٢٠٠٣ متوافرة على الموقع: <http://www.user.gwdg.de/~uwvw/> and <www.transparency.org/cpi/index.html#cpi>.

وأما الدول التي لم يتوافر لها سوى مجموعةٍ واحدةٍ من المعلومات فهي اندورا، انغيا، أوروبا، بوتان، بروناي، بوركينا فاسو، بوروندي، كمبوديا، الرأس الأخضر، جمهورية أفريقيا الوسطى، جزر القمر، جيبوتي، تيمور الشرقية، غينيا الاستوائية، غويانا الفرنسية، غوادالوب، غينيا، غيانا، اللاوس، الليسوتو، ليختنشتاين، جزر ملديفيا، المارتينيك، موريتانيا، ناث، انتيليا الهولندية، باولو، بورتوريكو، ساموا، ساوتومي وبرينسيب، سانت كيتس ونيفيس، سانتا لوتشيا، سانت فينست، الغرينادين، سورينام، سوازيلاند، توغو، والجزر العذراء.

هل نقاط الدولة مقياس موثوق لمستوى الفساد فيها؟

إن مؤشّر مدرَكات الفساد وسيلةٌ جيدةٌ لقياس مستوى الفساد. أما مقدار الاعتماد عليه فيختلف بين بلدٍ وآخر. فالدول ذات العدد القليل من المصادر والتباينات الواسعة في تقويمات المصادر هذه، توحي بمقدارٍ أقل من المصداقية من ناحيتيْ النقاط والترتيب.

هل استُعملت الاستقصاءات السابقة في المؤشّر؟

جُمع المؤشّر على أساس المعلومات المجموعة من العام ٢٠٠١ إلى العام ٢٠٠٣. وبما أنه كانت التغيّرات الهامة في مستويات الفساد في بلدٍ معيّنٍ تحدث ببطءٍ، فيما أن التقديرات كانت تتغير بسرعةٍ أعلى وتتأثر إلى حدٍ ما بأحداثٍ قصيرة الأمد، قرّرت منظمة الشفافية الدولية وضع المؤشّر على أساس المعدّل الوسطي لثلاث سنوات. وعليه إن مؤشّر مدرَكات الفساد لهذا العام مُعدّ حسب المعلومات المجموعة من العام ٢٠٠١ إلى العالم ٢٠٠٣ دون سواها.

أي مصادر أسهمت في تقييم كل دولة على حدة؟

ثمة لائحة بالمصادر والاستقصاءات التي أسهمت في استخلاص مؤشّر مدرَكات الفساد تلحق في آخر البيان الصحفي. ثمة لائحة على الإنترنت بالمصادر التي أسهمت في تقويم كل دولةٍ[٤]، هذه اللائحة تضم أيضاً معلوماتٍ إضافيةً عن أخطاء مترددةٍ في كل بلد.

هل يمكن مقارنة معطيات سنة بمعطيات سنة سابقة؟

مقارنة النتائج بنتائج سنواتٍ سابقةٍ يجب أن تكون على أساس نقاط الدولة المعنية لا مرتبتها. ذلك أن المرتبة قد يتغيّر موقعها بسبب دخول دولٍ جديدةٍ إلى المؤشّر

---

(٤) المصدران نفسهما.

وخروج أخرى منه. فارتفاع النقاط يشير إلى أن المجيبين على الأسئلة رفعوا المرتبة، بينما يشير انخفاض النقاط إلى أنهم أعادوا النظر في تقويمهم. غير أن التغيّر في نقاط دولةٍ ما من سنةٍ إلى السنة التالية لا يحدث فقط بسبب تغيّرٍ في أدائها. بل أيضاً بسبب تغيّر المجيبين على أسئلةٍ لاستقصاء وتغيّر المنهجية المتبعة. وهناك مصادر تقصّر عن اللحاق بالتطورات، يجب التخلي عنها وإدخال مصادر جديدةٍ موثوقة. ومع تغيّر المجيبين واختلافٍ بسيطٍ في المنهجية المتبعة قد تتغيّر نقاط الدولة كما قد يكون لذلك صلةٌ بتغيّر الأسئلة المطروحة وفي الآراء المجموعة. فالمؤشّر يعطي صورةً عن آراء رجال أعمالٍ ومحلّلي أخطار سنةٍ واحدة، ولا يركّز كثيراً على اتجاه الأوضاع من سنةٍ إلى أخرى.

أي دولٍ سجّلت أسوأ انخفاض نقاطٍ بين عاميْ ٢٠٠٢ و٢٠٠٣؟

إن المقارنة بين سنةٍ وأخرى مثيرةٌ للشكوك، ولكن يمكن أن تشير بحذرٍ إلى اتجاه. من الأمثلة الجديرة بالذكر عن اتجاهٍ انحداري في الدول التالية: الأرجنتين، بيلاروس، تشيلي، كندا، إسرائيل، لكسمبورغ، بولندا، الولايات المتحدة، وزمبابوي. إن الانخفاض الحاد في نقاطها لم يتأتَ عن عوامل تقنيةٍ وبالتالي من المحتمل أن يكون بتغيراتٍ في الإدراك.

أي دولٍ أظهرت أفضل تحسنٍ مقارنةً بالنسبة الماضية؟

مع الأخذ في الاعتبار الملاحظات الواردة في الجواب السابق، وعلى أساس المعطيات المستعمَلة في إعداد المؤشّر، ثمة تقدم حصل في كلٍ من النمسا وبلجيكا وكولومبيا وفرنسا وألمانيا وماليزيا وإيرلندا والنرويج وتونس.

قائمـة المراجع

الكتب والمقالات العربية:

أحمد السيد النجار، **الفساد ومكافحته في الدول العربية: الاتجاهات الاقتصادية الاستراتيجية** (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، ٢٠٠٠).

البنك الدولي، **إدارة حكم أفضل لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: تعزيز التضمينية والمساءلة، تقرير عن التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا**، الطبعة العربية (بيروت: دار الساقي، ٢٠٠٤).

«الفساد: الملف السياسي،» **البيان**، ٥/ ٢/ ٢٠٠١.

الفساد والتنمية: الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية، تحرير مصطفى كامل السيد وصلاح سالم زرنوقة (القاهرة: مركز دراسات وبحوث الدول النامية، ١٩٩٩).

Books:

Corruption, Causes, Consequences, and Control (conference), edited by Michael Clarke (London: F. Pinter, 1983).

Daniel Lederman, Norman Loayza and Rodrigo Reis Soares, *Accountability and Corruption: Political institutions Matter*, Policy Research Working Papers; 2708 (Washington, DC: World Bank, Latin America and the Caribbean Region, Office of the Chief Economist, [2001]).

Helen E. Bakkerand Nico G. Nordholt, eds., *Corruption and Legitimacy* (Amsterdam: SISWO, 1996).

Jeremy Pope, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System* (Berlin: Transparency International, 2000).

John Girling, *Corruption, Capitalism and Democracy*, Routledge Studies in Social and Political Thought; 4 (London; New York: Routledge, 1997).

John Mukum Mbaku, ed., *Corruption and the Crisis of Institutional Reforms in Africa*, African Studies, v. 47 (Lewiston, NY: E. Mellen Press, 1998).

Kimberly Ann Elliott, ed., Corruption and the Global Economy (Washington, DC: Institute for International Economics, 1996).

Mark Robinson, ed., *Corruption and Development* (London; Portland, OR: F. Cass, 1998).

Robert Harris, *Political corruption: In and Beyond the Nation State* (London; New York: Routledge, 2003).

Robin Theobald, *Corruption, Development, and Underdevelopment* (Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan, 1990).

Ronald Hope, Sr., and Bornwell C. Chikulol, eds., *Corruption and Development in Africa: Lessons from Country Case-studies* (Houndmills, Basingstroke, Hampshire; New York: Palgrave, 2000).

Reports:

Global Corruption Report: Country Reports (Berlin: Transparency International, 2004).

Global Corruption Report: Executive Summary (Berlin: Transparency International, 2004).

Reinoud Leenders and John Sfakiankis, «Middle East and North Africa,» in:

Global Corruption Report (Berlin: Transparency International, Berlin, 2003).

United Nations Development Programme [UNDP], *Arab Human Development Report* (New York: UNDP, 2003).

Working Papers and Articles:

Amer M. Raji, «Looking Closely at the Regional Obsession with Corruption,» *Lebanon Wire* (1 July 2003).

Azzam Henry, «Corruption is a Serious Obstacle to Development in the Region,» *Daily Star*, 25/5/2004.

Cheryl W. Gray and Daniel Kaufman, «Corruption and Development,» *Finance and Development* (March 1998).

Christian R. Ahlin, «Corruption: Political Determinants and Macroeconomic Effects,» Working Paper; no. 1, November 2001, <www.vanderbilt.edu/econ/wparchive/workpaper/vu01-w26.pdf>.

Daniel Treisman, «The Causes of Corruption: A Cross National Study,» *Journal of Public Economics*, vol. 76 (2000), pp. 399-457. <http://www.hhs.se/site/Publications/workingpapers/No149web.pdf>.

Dieter Frisch, «The Effects of Corruption on Development,» July-August 1996, <http://www.euforic.org/courier/158e_fri.htm>,

«Egypt's Anti-Corruption Campaign,» *Weekly Briefing*, vol. 43 (2002).

Eric M. Uslaner, «Trust and Corruption,» in: paper presented at: The 2002 Annual Meetings of the American Political Science Association, Boston, MA, 29 September 2002.

Gamal Essam El-Din, «Clamp Down on Endemic Corruption,» *Al Ahram Weekly* (16 May 2002).

Inge Amundsen, *Political Corruption: An Introduction to the Issues*, Working Papers; no. 1(Bergen: Chr. Michelsen Institute, 1999).

Jawad Rachami, «Institutionalized Corruption: An Instrument of Governance in the Middle East and North Africa?,» Center for International Private Enterprise, July 2003.

Johnston Michael «Costs of Corruption,» in: Primera Conferencia Latinoamericana de Lucha Contra La Corruption Administrativa, Santaf de Bogot, Colombia, DC, 17 November 1993.

Michael Johnston, «Corruption and Democratic Consolidation,» paper presented at the Conference on Democracy and Corruption, Princeton University, Shelby Cullom Davis Center for Historical Studies Cullom, 12 March 1999.

Michael W. Collier, «Explaining Political Corruption: An Institutional-Choice Approach,» paper presented at International Studies Association Convention, Washington DC., 16-20 February 1999Moíses Naím, «The Corruption Eruption,» *Brown Journal of World Affairs* (Summer 1995).

Mohamed Darwish, «Prescribing Politics,» *Al Ahram Weekly* (18 September 2003).

Osama El-Ghazali Harb, «Systemic Corruption,» *Al Ahram Weekly* (26 February 2004).

Ramsay Short, «Report Finds Rise in Petty Corruption,» *Daily Star*, 23/1/2003.

Steve Negus, «A Sweetheart Economy,» *Cairo Times*, vol. 1, no. 9 (June 1997).

United Nations Development Programme [UNDP] and Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries (New York: UNDP; OECD, 1998).

تعقيـــب

سالم توفيق النجفي(*)

لديّ بعض الملاحظات، فلا أجد أن الفساد يمكن أن يُقاس بمدى تدخل الدولة في الشأن الاقتصادي، فإذا ما كان هذا التدخل في صوره مهماً للإنفاق العام بالنسبة إلى إجماليّ الإنفاق، فإن دولةً مثل فرنسا تزيد فيها هذه النسبة عن الثلث. ولكن من الأفضل حصر نوع التدخل، مثل التدخل في الحريات العامة فضلاً عن الإشارة إلى مدى التطور الاقتصادي للدولة التي تواجه هذه التدخلات. وهنا تظهر مشكلة تعدد أنواع الفساد ـ كما أشارت الدراسة ـ ومن ثم يصعب تحليل الظاهرة في إطارٍ واحدٍ، إنما تتطلب العلاجات قدراً من الخصوصية.

اتسمت الدراسة بوضوح الرؤية من حيث تصنيف الفساد إلى كبيرٍ أو صغيرٍ، وكذلك من حيث الجوانب أو المحاور السياسية الرئيسة المحيطة بظاهرة الفساد مثل طبيعة الدولة، ونظام الحكم، والتنظيمات الحزبية، والسياسات الاقتصادية، والتأثيرات الخارجية، وإن وجَدت أن التوازن بين هذه القوى في التأثير في الفساد أو الإفساد غير متوازنٍ وفقاً للزمن المعاصر، حيث إن تأثيرات القوى الخارجية آخذةٌ بالتزايد في مطلع العقد الراهن، وآخذةٌ أقصى صوره في احتلال العراق في نيسان/ أبريل ٢٠٠٣.

أعتقد أن المشكلة التي واجهت البحث أيضاً هي اعتماده على مقياسٍ أو مؤشّرٍ معطىً للفساد. وهذه المقاييس تكون في بعض الأحيان مضلّلةً لاعتمادها على متغيراتٍ سببيةٍ تختلف في تأثيرها بين دولةٍ وأخرى، وفترةٍ زمنيةٍ وأخرى. وهذا أيضاً تعاني منه مؤشّرات التنمية البشرية التي تعتمدها المنظمات الدولية. وقد قادت هذه المقاييس إلى أن تظهر الدول الخليجية النفطية أفضل من حيث الفساد من دولٍ عربيةٍ

(*) أستاذ جامعي في كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الموصل، العراق.

أخرى وفقاً للجدول في الدراسة المذكورة، في الوقت الذي تسهم الثروة الريْعية بقدرٍ كبيرٍ من الفساد سواء من حيث الإنفاق الخاص، أم الإنفاق الحربي، أم نمط التصرف بالثروة. وفعلاً فإن الدراسة تساءلت عن مدى مصداقية هذا المقياس.

لقد شخّصت الدراسة بصورةٍ واضحةٍ مسألة الإصلاح الاقتصادي، وتأثيره في اتساع ظاهرة الفساد وما يترتب عليها من تحالفاتٍ غير كفوءةٍ، وربما يعود ذلك بصفةٍ أساسيةٍ ليس إلى ظاهرة الإصلاح والتحول، ولكن إلى آليات هذا التحول، وعدم اكتمال شروط السوق، وابتعاده عن أوضاعه التنافسية ومزاياه الاقتصادية، مما يظهر معه الفساد.

وأظن أن الدراسة حقيقةً ليست بالواضحة كلياً لدى الرأي العام، في مدى تأثير القوى الخارجية في الإفساد، وتعرضت إلى رموز الفساد في عالم الجنوب. وأضيف إلى ذلك وسائل العالم المتقدم في انتشار الفساد، كما حصل في نمط توزيع العقود على ما أطلق عليه بإعمار العراق، وأن شركةً مثل «بكتل» استأثرت بأهميةٍ نسبيةٍ عاليةٍ من هذه العقود خارج إطار الشرعية التي تتعارف عليها مفاهيم السوق. لقد انتهت الدراسة إلى الآثار السياسية للفساد، وأشارت في الحقيقة إلى متغيّراتٍ رئيسةٍ أدّت في مجملها إلى ظهور الشخصية الكاريزمية السيئة، والتي انحصرت قراراتها في جوانب أحاديةٍ بعيدةٍ عن الرشد والعقلانية، ولا سيما انعكاس هذه القرارات في إفقار العديد من أفراد المجتمع، فضلاً عن أن هذه القرارات تؤثّر في معدّلات النمو ونمط توزيع الدخل، الأمر الذي يقود في صيغته النهائية إلى إضعاف دور الدولة في الأوساط الخارجية الدولية.

وأخيراً لا أعتقد أنه ليس هناك علاقة ارتباطٍ بين الفساد والنمو الاقتصادي كما وصل إليه البحث، ولا سيما أن الفساد يعمل على الارتفاع بتكاليف الوحدات المنتجة، و يؤدي إلى تشوهاتٍ في هيكل السوق، وإعادة توزيع الثروة بصورةٍ غير عادلةٍ. وربما يعود الوصول إلى عدم وجود الارتباط إلى التشوهات في البيانات المستخدمة والتي تعدّ أحياناً مضلّلةً. أعتقد أن البيئة العربية والمناخ الدولي بحاجةٍ إلى العديد من هذه الأنماط من الدراسات التي تقود في مجملها إلى تدني ظاهرة الفساد من خلال الوعي بآثارها السيئة.

المناقشـات

١ ـ علي خليفة الكواري

الحكومات العربية التسلطية جزءٌ من المشكلة وربما هي المشكلة. ولقد غَيّبت المجتمع واحتوت نشاطاته من خلال دفع أركان السلطة (الزوجات والأنجال وذوي القربى) إلى تشكيل جمعيات المجتمع المدني، ومنع الآخرين من ذلك من خلال أساليب ضبطٍ سلطويٍ، وعرقلة التمويل، وإفراغ أغلب منظمات المجتمع الوطنية من مضمونها. هذه الندوة يمكن أن تكون مدخلاً إلى تعزيز جهود النشطاء في الشأن العام في مجال الفساد من خلال التوجه إليهم بالحديث ومساعدتهم في تحديد المفاهيم، وجعلها قابلةً للقياس الكميّ والتقويم النوعي، من خلال مؤشّراتٍ موضوعيةٍ ذات صدقيةٍ يصدر بها تقريرٌ عربيٌ دوريٌ حول الفساد بادئين بالفساد الهيكلي الأكبر الأولى بالكشف والمقاومة، ثم الفساد الكبير للمسؤولين الكبار، وأخيراً الفساد الصغير.

٢ ـ الياس مطران

لا أحد يدافع عن الاستبداد، لكن هل الديمقراطية على النمط الغربي الليبرالي هي الحلّ السحري لمحاربة الفساد؟ وهل تدخُّل المال في لعبة تداول السلطة على مستوىً كبيرٍ يفسح المجال لتداولٍ جديٍ للسلطة؟ وهل دخول ملايين الدولارات حلبة التنافس الانتخابي يسمح بدور الرقابة؟ وهل نسينا أن هذا المال يوصل في معظم الأحيان إلى السلطة أفراداً مرتبطين بالشركات والمؤسسات المالية الكبرى التي تحوّل التنافس الانتخابي إلى عملية مزايداتٍ مالية.

لبنان أفضل مثالٍ على ذلك التداخل بين الصفقات والتلزيمات والمال السياسي في الانتخابات.

٣ ـ خير الدين حسيب

يتبين من خلال المناقشات أن البعض يتحدث عن الحالة وكأنه ميؤوسٌ من إصلاحها، بينما يكتفي البعض الثاني بالتوصيف من دون تقديم علاج، في الوقت الذي نُجمع فيه جميعاً على أن أوضاعنا شديدة الفساد، لكن ما آليات التغيير؟ يبدو لي أننا إزاء ثلاث إمكانيات:

الأولى: ثورةٌ شعبيةٌ، وهذه لم تعد متاحةً عربياً، وربما كانت الثورة الإيرانية آخر الثورات الشعبية بينما لم يكن ممكناً انتصار الثورة في إندونيسيا لولا التدخل الخارجي، ومن هنا ليس مجدياً الاسترسال في شبح: لماذا لا يمكن قيام ثورةٍ شعبيةٍ في أحد البلدان العربية؟.

الثانية: لم يعد الانقلاب العسكري مرغوباً كوسيلةٍ للتغيير بحكم محصّلات تجريبنا لها، كما أنه لم تعد له من إمكانياتٍ، بحكم أن الأنظمة العربية تعلّمت كيف تحتوي الجيوش.

الثالثة: طريق الضغط الشعبي بكل الوسائل المدنية والسلمية وفي عدادها منظمات المجتمع المدني، وأعتقد أنه لم يبقَ أمامنا من طريقٍ آخر سواه. و لكن هذا يحتاج إلى ثمنٍ، ولنا أسوةٌ في ذلك في الدول التي وصَلت إلى الديموقراطية مثل بريطانيا وغيرها، والتي مرّت بأوضاع أصعب مما عندنا، حيث تمّ تقديم تضحياتٍ كبيرةٍ، لم تتحقق بنتيجتها الديمقراطية مرةً واحدةً، لكنّها توسعت وتحقّقت أخيراً.

ينبغي ألا نكتفي باليأس أو الوصف، وننتظر غيرنا يعلّق الجرس. يحتاج ذلك إلى عملٍ جماعي مشتركٍ، لكن لا بدّ من أن نبدأ في مجال مكافحة الفساد و محاولة الوصول إلى الحكم الصالح والديمقراطية بالعمل على كل المستويات. ويتطلب ذلك جهداً مميّزاً من المثقفين، وعلى الأقل قلةٌ فدائيةٌ مقدامةٌ منهم تظل بعيدةً عن السلطة، وتستطيع أن تتحدث بشكلٍ موضوعيٍ حتى تستعيد مصداقية الشعب بها.

٤ ـ مصطفى كامل السيد (يرد)

أود أن أتناول بعض النقاط التي ذكرها السادة المعقّبون والمناقشون بقدرٍ من التفصيل. لا أوافق على الربط المبسّط ما بين اتسّاع دور الدولة الاقتصادي وبين شيوع الفساد. قد يكون هناك مثل هذا الارتباط فقط عندما تغيب الحقوق المدنية والسياسية، فلا تكون هناك حرية التعبير والتنظيم، وعندما تغيب شروط الحكم الصالح، وفي مقدمتها حكم القانون، واستقلال القضاء، والدور الفاعل للرقابة البرلمانية، فضلاً

عن توافر عنصريْ الشفافية والمساءلة. وعندما تغيب هذه الشروط، يشيع الفساد أياً كان دور الدولة الاقتصادي.

أوافق هنا د. سالم النجفي حول ضرورة تعدد الاقترابات في دراسة الفساد، وأشدّد على أهمية البعد الثقافي حيث تشير أدبيات الفساد إلى محدودية هذه الظاهرة في بلدانٍ تتسم بثقافةٍ مشتركةٍ، مثل الدول الاسكندنافية ودول الثقافة البروتستانتية، ومن المعروف أن ماكس فيبر قد فصّل كثيراً في علاقة البروتستانتية بالتطور الرأسمالي، وقد ترد انتقاداتٌ كثيرةٌ على تحليله، ولكن هذا لا يلغي دور الثقافة بالنسبة إلى الموقف من الوظيفة العامة، وخصوصاً في حالة الدول التي كانت نُظُمها القانونية والإدارية مستوحاةً من تجارب دولٍ أخرى، وهذا هو الحال في معظم الدول العربية. كما أوافق معه على تزايد أهمية العامل الدولي في التشجيع على الفساد. وبالطبع هناك انتقاداتٌ كثيرةٌ لما تقوم به الولايات المتحدة في العراق تحت مسمّى الإعمار، واحتكار شركاتٍ أمريكيةٍ ذات صلةٍ بكبار رجال الإدارة الأمريكية، مثل شركة هاليبرتون التي كان يرأسها نائب الرئيس الأمريكي ريتشارد تشيني لجانبٍ كبيرٍ من مخصّصات هذا الإعمار.

أود كذلك أن أشدّد على أنه على الأقل في المدى الصغير والمتوسط، قد يتزامن ارتفاع معدّل النمو الاقتصادي بارتفاع مستوى الفساد، ولكن إلى حدٍ معينّ. والذي يؤكّد ذلك أن دول النمو الاقتصادي السريع، ولا سيما الصين وكوريا الجنوبية، ترِد على قائمة منظّمة الشفافية الدولية من بين الدول ذات مستوى الفساد المتوسّط، ولا ترد بين الدول ذات مستوى الفساد المنخفض سوى سنغافورة وإقليم هونغ كونغ وتايوان وماليزيا، أما الدول الصناعية الجديدة الأخرى سواء في شرق وجنوب شرق آسيا أم أمريكا اللاتينية فهي بين الدول ذات مستوى الفساد المتوسط، بل إن إندونيسيا هي بين الدول التي تتسم بمستوىً عالٍ من الفساد. واحتمالات ارتباط الفساد بارتفاع معدّل النمو تتزايد عندما يكون مصدر هذا النمو تدفق الاستثمارت الأجنبية.

إنّ مؤشّرات مؤسسة الشفافية الدولية مفيدةٌ في الكشف عما يسمّى بالفساد الصغير، ولا تأخذ في الاعتبار الفساد الكبير، أو ما أسْمته الدراسة اقتناص الدولة، عندما تسيطر الأسرة المالكة في إحدى الدول على قرابة ٦٠ بالمئة من موارد الدولة، ولا تضعها ضمن ميزانية الدولة، فهذا إفسادٌ مؤسسيٌ لا تكشف عنه مؤشّرات مؤسّسة الشفافية الدولية. ولذلك ينبغي طرح مؤشّرات فسادٍ تأخذ في الاعتبار صور الفساد الكبير الشائع في الدول العربية.

إنّ انخفاض معدّل الفساد في إحدى الدول لا يعني بالضرورة غياب التفاوت في توزيع الثروة والقوة. وعندما يجري الحديث عن الديمقراطية باعتبارها أحد شروط مقاومة الفساد، فالمقصود هو الديمقراطية الليبرالية، التي تتيح ممارسة الحقوق المدنية والسياسية، وتضمن استقلال القضاء، وفعالية المؤسَّسة النيابية، وحقوق حكم القانون. ولكن الديمقراطية الحقيقية هي التي تقوم على الحرية والمساواة، والديمقراطية الليبرالية لا تضمن سوى المساواة القانونية بين المواطنين، وما تتميّز به في الوقت الحاضر هو نمو الاتجاه نحو تركيز كلٍ من الثروة والقوة السياسية في أيدٍ قليلةٍ، نتيجة شيوع الاندماجات والاستحواذ بين الشركات الكبيرة، وظهور الاحتكارات الضخمة في مجالات النشر والإعلام والمعلومات.

لا يعني هذا الحديث عن الفساد الكبير عدم جدوى جهود مكافحة الفساد. صحيح أن اختفاء الفساد حلمٌ يصعب تحقيقه، ولكن في ظلّ الأوضاع السائدة في الوطن العربي، فإن الطريق إلى مقاومة الفساد يبدأ بإشاعة الحقوق المدنية والسياسية، وخصوصاً حقوق التعبير والتنظيم، والإصرار على حكم القانون، وتأكيد استقلال القضاء، ومكافحة تركيز سلطات الدولة في أيدٍ محدّدةٍ. هذه هي البداية الحقيقية للشروع في مكافحة فعالة للفساد.

وأخيراً، يمكن متابعة تطور مستويات الفساد زمنياً من خلال مقارنة مؤشّرات الشفافية عبر سنواتٍ متعاقبةٍ. وربما يكون من الممكن هنا الإشارة إلى أن مثل هذه المتابعة الزمنية تكشف عن ارتفاع مستوى الفساد في كلٍ من الولايات المتحدة وإسرائيل، وانخفاضه في دولٍ أخرى مثل ماليزيا وفرنسا.

الفصل الثامن

عوامـل الفسـاد وآثـاره في الثقافـة والإعـلام

صباح ياسين(*)

هذه ليست قضيةً عصيةً على المعرفة، ولم تأخذ جِديّتها من حيث حجم المخاطِر الراهنة أو المستقبلية، فهي إشغالٌ فكريٌ قديمٌ ـ حديثٌ، وثيق الصلة بكل ما يحيق بنا اليوم من تحدياتٍ ومخاطر جديةٍ ترافق مسار الهيمنة والمصادرة. فالفساد والإفساد، تزويران في الواقع، سواءٌ أكان ذلك منهجاً مقصوداً ومنظّماً، أم عارضاً هامشياً تحت وطأة ظروفٍ طارئةٍ، وهو أي الفساد تدميرٌ منظّم، وإنهاكٌ قصديٌ، وتعطيلٌ لفعل التطور، ولا يمكن أن ندرك حجم مخاطره، إلا عندما نتوقف عند مساحته الواسعة التي أضحَت تغطي كلّ مناحي الحياة الراهنة وفي المقدمة منها إفساد الثقافة والمثقفين وتزوير الإعلام والحقيقة.

وإذا كانت الثقافة، كمحتوى وغايةٍ، أروع ما أنتجه العقل البشري عبر العصور، لتوكيد حق الحياة الكريمة للإنسان والمجتمعات، فإن الفساد كان الآفة الشرِهة التي تسعى إلى إلغاء كلّ المكاسب التي أثمرتها قرونٌ من المعاناة والتضحيات للارتقاء بالبشرية من عصور التخلف إلى زمن التنوير. وكما كانت العنصرية تشكّل محور إلغاء حقّ البشرية في الحرية والتكافؤ، فإن إفساد الثقافة يهدف إلى تكريس عبودية الجهل، وغلق منافذ التطور والمعرفة الحقّة، بل إن عملية إغراق النشاط الإنساني الفكري، وفي المقدمة منه، العمل الثقافي، في لّجة الصراعات العنصرية والتوسعات الاستعمارية، قد أدّت إلى مصادرة حق الثقافة الإنسانية من تحقيق كينونتها العالمية المتجاوزة كل ما هو تسلطيٍ وعنفيٍ ومُصادَر.

(*) معاون مدير عام مركز دراسات الوحدة العربية ـ بيروت.

إن تأريخ البشرية هو تأريخ إنتاج معرفةٍ (ثقافة) وصراع وجودٍ (بقاء)، فالذي وصل إلينا، على سبيل المثال، من حروب طروادة كان ملحمة الإلياذة والأوديسة. وما نقرأه اليوم عن حروب العرب الغابرة في الجاهلية مثل حرب البسوس وحرب داحس والغبراء يتمثل في شعر زهير بن أبي سلمى، ودريد بن الصمة وتأبط شراً وغيرهم، فالثقافة في المعنى العام كانت سجلّ التطور الإيجابي للإنسانية، وفي المقدمة من ذلك اقتناص لحظة التحرر، تحرر العقل من الوهم والغيبيات واكتشاف الحقيقة والمعرفة، وتحرر قوى العمل من السيطرة والاستحواذ، فالعبودية، سواءٌ أكانت في المعرفة، أم في حق الحياة عبوديةٌ قصديةٌ تهدف إلى تزوير الواقع، ومن ثم تزييف إنجازاته لصالح طبقةٍ أو فئةٍ أو مصالح ماديةٍ وغيرها.

ومن هنا يأخذ مفهوم الفساد في الثقافة بعده الإنساني والقِيمي، فهو في الوقت الذي يكون فيه نقيضاً لمعطيات الوضع الإنساني الطبيعي، المعبّر عن كل مراحله الحضارية، فإنه يتعامل مع تلك القِيم، ويؤثر فيها سلباً، ويدخل الفساد كتعبيرٍ نقيضٍ للإبداع، ينهش ويقزم الإنجازات الفكرية والإبداع والخلق. إنه السوسة القارضة لنسيج الحياة، الصانعة بامتيازٍ لكل التشوهات التي تصيب بالعقم والعجز إمكانيات توليد الجديد والحديث.

لقد توثّق الفعل الثقافي وترافق مع النشاط الإعلامي على مدى العصور، وتعاظم بعد التطور العلمي التقني والمعلوماتي الكبير الذي شهده ميدان الاتصالات في القرن العشرين ومطلع هذا القرن، وأضحى الإعلام وبمختلف طرائقه ووسائله، الوعاء المناسب والأكثر سعةً لحمل رسالة الثقافة، بل إن تفاعل الإعلام مع الثقافة وتوحدهما في رسالةٍ مشترَكةٍ، قد أسهما لاحقاً في التداخل والتنافذ وصعوبة التمييز بينهما. فالمثقف الداعية أو الداعية المثقف، لم يعد يمارس دوره من منبرٍ خطابيٍ بلغةٍ مباشَرةٍ نحو أتباعه ومريديه، بل صار عمله مؤسّسياً، جمعياً، ومستنداً إلى وسائل انتشارٍ متعددة الإمكانات، وشديدة التأثير. وتوافقت عملية صياغة وبناء المنظومة الثقافية ورموزها مع صناعةٍ أخرى تحتاج إلى الإبداع الثقافي وتتعامل معه بالتفاصيل اليومية، ودخلت تقَانة الاتصال المتطورة لتدعم الثقافة وتجعلها أكثر إغراءً وتواجداً وانتشاراً، في عالمٍ مُبْهرٍ للصورة الواسعة والمستديمة الحضور. عالمٌ سحريٌ للإعلام السمعيّ ـ البصريّ الذي أغرق العالم في ثلاثية الفوريّة والتنوع والانتشار. واقتربت الثقافة، في إيقاعها اليومي، من كوكبيّة الإعلام، وتمازجت معه، لتبني نمطاً جديداً من الغايات والمصالح، وربما أضحى كل ذلك يقارب منظومة التجارة، و جعلها محكومةً أحياناً بقوانين السوق في العرض والطلب.

وفي كلّ ذلك يبقى ما هو إيجابيٌ وفعّالٌ، في حمل رسالة الثقافة، كحاجةٍ إنسانيةٍ، من محرابية النخب والمثقفين إلى فسحةٍ واسعةٍ من التداخل والمشارَكة الجماعية بطابعها الجماهيري، والمتسمة بالتنوع والتفاعل، وصار رد الفعل على المنتوج الثقافي يعود سريعاً على صانعه (Feedback) بالنقد والمراجعة والتقويم. وكل ذلك أسهم في إغناء العمل الثقافي وتنوعه، وحرصه في المقابل على التواصل الدائم، ثم في توافقه مع الهموم اليومية للإنسان وتطلعاته نحو المستقبل.

وفي المقابل، فقد تداخلت الثقافة مع إثراء الوسائل الإعلامية وتنوعها، وأحياناً مع حِرفية الإعلام، الملتبِس مع الدعاية والتبرير والتزويق، والمنشّط دوماً بجرعات التزييف للواقع. وامتزجت رسائل الثقافة مع صناعة الإعلام، وازدادت العلاقة (المصلحية) بالحاجة المتبادلة بينهما. الثقافة تنزل من كينونتها المنزّهة عن الشرور، والإعلام الذي يرتدي في كلّ وقتٍ وزمانٍ حلّة المصالح والغايات، وغير البريء أحياناً من الشرور والآثام، والمدافع عن (الشيطان) في أحيانٍ أخرى، وفي كلّ ذلك تشويشٌ وتداخلٌ بين القلم والسيف، وبين عذرية الكلمة وفضائحية الدعاية.

قد يضطر المثقف، كي يضع بضاعته في سفينة الإعلام ويبحر بها نحو عوالم أوسع إلى أن يجامِل الإعلام، ويتوافق مع شروط رفقته. وبالتالي قد تنتقل عدوى الفساد المتوافرة في رسالة الإعلام إلى رسالة الثقافة، ويتحول المنتوج الثقافي إلى ما يشبه الإعلان التجاري في مضمونه وغايته. وقد نرى أحياناً أجمل القصائد وأعذب الأغاني تلتوي وتُهان كي تحوّل وتُصاغ من أجل ترويج مبتذَلٍ لمسحوق تنظيفٍ منزلي، أو قد يتنازل المثقف عن مواقفه المبدئية لصالح استثمار مساحةٍ من النشر، أو الظهور على شاشة التلفاز. ويتوافق مع شروط الرسالة الإعلامية في التزويق والإبهار على حساب الموقف والمضمون، و«يستخدم» الإعلام الثقافة، بدلاً من أن «توظّف» الثقافة إمكانيات الإعلام لنشر رسالتها. و على الرغم من كل ذلك فإن المكاسب التي حقّقتها الثقافة مع تزاوج العلاقة مع الإعلام كانت أكثر من خسائرها. ويكفي أن نفتح لحظةً واحدةً صفحة جهاز الحاسوب، لنطلّ على شبكة الانترنت الواسعة بكل صيْدها الثمين من الفرائد والنفائس، ومن السفَر الممتع في صفحات الكتب والمراجع، ومن التواصل مع كلّ إبداع في أنحاء العالم، لندرك ماهية فائدةٍ واحدةٍ فقط من الكثير من الفوائد المنتَظرة لدعم الإعلام للعمل الثقافي.

الفساد المؤسّسي

إن تعبير مؤسّسة أو مؤسّسية إنما ينص ويعبّر عن حالتيْن متلازمتيْن، التنظيم والانضباط، وخلال تفاعلهما تتشكل الآليات المؤدية إلى مُخرَجاتٍ متناسقةٍ مع

الأهداف المحدّدة، ولكن ليس الأمر على هذه الصورة دوماً. ذلك أنه عندما يتحول الفساد والإفساد إلى عملٍ منظّم، ومموّلٍ، ومبرْمَج، فإن شكل (المؤسّسية) يرمي بظلاله على القائمين بذلك التخريب الثقافي والقِيمي. وهنا مكمن الخطورة والأذى. فالثقافة لها دستورها وقانونها الذي تبلور عبر تجربة الإنسان في صناعة الفكر والقِيم معاً، وارتكاز هذا الدستور إنما يقع على محور الضمير والالتزام[١].

وغير ذلك، فإن ثقافةً أخرى ستجد لها راعياً وداعماً من قبل مموّلين وأصحاب مصالح وغايات. وتلك الثقافة نسقٌ متصلٌ من الأفكار السلبية التي تمجّد كل ماهو نقيض للإنسان وحريته وإبداعه، بآلياتٍ تكبّل العقل وتعيق دورته، وتغرس فيه قِيم النكوص والارتداد، عبر إشاعة العدوانيّة، وغرس الكراهيّة، وتمجيد القوة وأوهام التفوق العرقي ومبررات القمع، وهي كما يصفها الدكتور برهان غليون[٢] «التعبير الأكمل عن انحلال العقل والعقلانية وانعدام الثقافة وضياع الأفكار».

إن معطيات الغزو الثقافي التي عرفها الأدب السياسي الحديث في إطار تأثير ثقافةٍ في أخرى، والتي تقارِب في مفهوم العوْلمة الثقافية، أضحت أسلوباً قد ميّز مرحلةً سابقةً، وهي المرحلة الاستعمارية، حينما ترافقت القوّة المادية مع القوّة العسكرية بعد توظيف نتائج الثورة العلمية الحديثة التي ورِثت بشكلٍ أو بآخر مبدأ الإخضاع والغلبة للأقوى الذي ساد زمن الامبراطوريات الأممية قبل الميلاد، وتَجسّد في استباحة كيان وثقافة الآخر. ونماذجها كثيرةٌ ابتداءً من حملات الاستعمار البرتغالي والهولندي ثم الفرنسي والإيطالي والبريطاني والألماني، لأفريقيا وآسيا، فحقّقت تلك الحملات مشروعاً استعمارياً واسعاً، يرى الدكتور عبد الإله بلقزيز أنه قد مكّن الغرب من «أن يخوض حروبه من بُعدٍ دون أن يعرّض قوّاته للخطر، وأتاحت له أن ينشر ويعمّم نظام القِيم لديه، ومشروعه الحضاري، من دون أن يحشد جيوشه لاحتلال البلد المستهدَف، وبالتالي المغامرة بدفع كِلْفة تحقيق ذلك الهدف. جرى ذلك

---

(١) يعلق الدكتور زكي نجيب محمود على الالتزام تجاه المبادئ للمثقفين بأنه (دستور المثقفين) ويقول: فإذا سألتني: هل يكون لرجال الفكر والأدب والفن دستور يلتقون عنده جميعاً، على أختلاف ما بينهم من وسائل التعبير، وعلى تباين ما تضطرب به أنفسهم وقلوبهم وعقولهم من مشاعر وأفكار؟ أجبتك: نعم، ويكون لهم دستور ذو مادة واحدة هي أن يصدر كل منهم عن ضميره صدوراً صادقاً وأميناً، فيخلص لنفسه وللناس. انظر: زكي نجيب محمود، **ثقافتنا في مواجهة العصر**، ط ٣ (بيروت: دار الشروق، ١٩٨٢)، ص ١٦٧.

(٢) يرى د. برهان غليون أن الثقافة المتدهورة إلى مستوى تمجيد الوحشية والقمع هي الانعكاس الأمين لحالة القضية السياسية والاجتماعية، ولا يمكن أن تتضمن الازدهار المعنوي والإنتاج العلمي ولا التحرر العقلي.. بل هي التعبير عن انحلال العقل والعقلانية، وانعدام الثقافة وضياع الأفكار. انظر: برهان غليون، **مجتمع النخبة**، دراسات الفكر العربي (بيروت: معهد الإنماء العربي، ١٩٨٦)، ص ٢٨٥.

بواسطة الثقافة وبأسلوب الاختراق الثقافي»[٣].

وكانت تلك الحقبة الاستعمارية تمثّل مرحلةً من مراحل الاختراق الثقافي لبنية العالم الثالث، وذلك عبر اختراق المنظومات والأنساق المتداخلة الكامنة والمكوّنة للثقافة[٤] وإحلال ثقافةٍ أخرى بدلاً منها، تحمل بذوراً ومعطياتٍ مختلفة. في المقدمة من ذلك أنها تفتح الطريق إلى استيعاب مفاهيم وقِيم أخرى وتسويقها، تخدم في النهاية آليات إعادة تشكيل المحيط الدولي، وفق أسلوبٍ أمريكي حسب تعبير كيسنجر، أو نظام عالمي مصمّم أمريكياً كما قال بريجنسكي، ثم قَرع طبول عوْلمةٍ إطلاقيةٍ كما يراها هانتنغتون في **صدام الحضارات** من أجل أن تصبح العوْلمة قمّة إشباع حاجات النظام الرأسمالي وعنوان انتصاراته.

إن الغرب قد مارس ضد العالم الآخر، وبشكلٍ خاص ضد العرب، عملية إجلاءٍ قسريةً لمواقع الثقافة الوطنية والقومية المحصّنة بالرؤى السياديّة، وهذه الآلية لا تشبه فعل الفيضان في وادي النهر ومحيطه الذي يؤسّس غالباً بيئةً خصبةً (بفعل خصوبة الطمي المحمول من أعالي النهر، وغسيل ترسبات الأملاح) بل إنها اكتساحٌ مدبّرٌ بآلياتٍ منظّمة. ولذلك نرى أن الهجوم الثقافي على المحيط العربي كان أولاً باتجاه الموروث الثقافي العربي عبر استهداف القاعدتيْن المرجعيتيْن الأساسيتيْن في تشكيل خلية الثقافة والمثقف العربي، وهما مرجعية الفكر الإسلامي (بتيّاراته السلفية والإصلاحية والوسَطية) ومرجعية الثقافة المحلية والقومية وتفاعلاتهما وأطروحاتهما الإيديولوجية. وثانياً نحو المثقف ذاته، في إطار تعطيل دور النخب الثقافية في بناء ثقافةٍ عربيةٍ مستقلةٍ، وتسويق فكرة عزل المثقف عن السياسة، وإبقائه في صومعة البحث والتأليف، وانكفائه عن الارتباط بالقضايا الرئيسة في حياة شعبه، وإفراغ مفهوم الثقافة، من كونها ناتجاً إنسانياً إبداعياً إلى ناتج مبسّطٍ مفرّغ من محتواه المعزَّز المدعَّم بالقِيم، وبالتالي إشغال المثقف، بوظيفة الثقافة، وليس بمضمونها وأهدافها.

(٣) عبد الإله بلقزيز، «النظام الإعلامي السمعي ـ البصري الغربي والاختراق الثقافي: نحو استراتيجيا جديدة للدفاع الذاتي،» ورقة قدمت إلى: **إشكالية العلاقة الثقافية مع الغرب بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها المجمع العلمي العراقي** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٧)، ص ٢٢٧.

(٤) هنالك مفاهيم كثيرة لمفهوم (الاختراق الثقافي) ولكننا نتوقف عند هذا المقطع الذي أورده الدكتور محمد عابد الجابري.. (وإذا كانت الثقافة يمكن أن تعرف بانها المُعبِّر الأصيل عن الخصوصية التأريخية لأمة من الأمم، وعن نظرة هذه الأمة إلى الكون والحياة والموت والانسان وقدراته وحدوده.. فإن الاختراق يهدف المنظومات أو (الأنساق) المتداخلة الكامنة والمكونة لبنية الثقافة العربية، وبالتالي أختراق الهوية الحضارية والإجهاز والسيطرة على وسائله السمع ـ بصرية). انظر: محمد عابد الجابري، **المسألة الثقافية في الوطن العربي**، سلسلة الثقافة القومية؛ ٢٥. قضايا الفكر العربي؛ ١، ط ٢ (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٩)، ص ٢٠٣.

إن تشويه دور المثقف لا ينحصر في إشغاله بالثانوي أو الهامشي، بل يتعداه إلى دفع المثقف العربي على وجه التحديد إلى قطْرنة (قطرية) الثقافة، وعزل عوامل التوحد والتواصل في البنية الثقافية العربية الواحدة، بإشغاله بمسائل وهموم محليةٍ ضّيقةٍ. وقد مارست هذه المهمة مؤسساتٌ داخليةٌ وخارجيةٌ، وخصّصت أموالاً كثيرةً في سبيل تشجيع النزعات والخصوصيات العصبوية والتحزبية الضيّقة التي تقسم الوطن العربي إلى ثقافاتٍ متناحرةٍ سواء تحت واجهاتٍ محليةٍ إقليميةٍ، أم دينيةٍ طائفيةٍ، وتحت دعوى العودة إلى الأصول والانكفاء وإغلاق النوافذ والانشغال بالهموم المحلية.

وفي إطار إغراق سوق الثقافة بالقيم والمفاهيم الأمريكية تستورد القنوات الفضائية العربية ما معدله ١٧ بالمئة من برامجها من السوق الأمريكية. وفي المقابل أضحَت بعض شركات الإنتاج التلفزيوني العربي، وقنوات البثّ الفضائية والمحلية تستعير أفكاراً وبرامج ترفيهيةً أمريكيةً، بل إن بعضها حوّل الشاشة إلى (نوادٍ ليليةٍ) لعرض فقَراتٍ استعراضيةٍ ـ ترفيهيةٍ مماثِلةٍ لما تعرضه أكثر القنوات تطرفاً في عرض مشاهد الإغراء والجنس في أمريكا وأوروبا، هذا إلى جانب صناعة وعرض برامج ألعابٍ ومسابقاتٍ، القصد منها تسويق الثقافة الرخيصة(٥)، وتحقيق عوائد ماليةٍ، سواء من حصيلة إجراء المكالمات الهاتفية المحلية والدولية، أم عرض الإعلانات التجارية تحت عناوين الدعاية وغيرها.

إن إفساد ثقافة الإعلان، وتحويل الإعلان من رسالةٍ إيجابيةٍ بأهدافها المعروفة، إلى عملٍ يتسم بالقدرة على تزوير الواقع، عبر إزاحة حواسّ المتفرج، وإلغاء الاستقلالية والحيادية لتلك الحواس، والوقوف في وسط الطريق بين الإدراك بالرؤية بالعين والسمع بالأذن والتعبير باللسان وحتى في استخدام العقل بحكمةٍ وموضوعيةٍ، والاستعاضة عن ذلك بسديم ضبابي يخدّر الحواس جميعاً، ويمنحها متعةً سريعةً طارئةً وزائلةً في الوقت ذاته، هذا غير ما نلاحظ عن آثار الأفكار الإعلانية في الأطفال، أو تلك الإعلانات التي تنمّي الروح العدائية والإحساس بالتفوق العضلي وليس العقلي، وغيرها من الإعلانات التي تحطّ من قدر المرأة، حتى أضحَت المرأة وجسدها المستهدفَينْ في الإعلان وليس السلعة. إن ذلك كله يقود إلى استبداد الصورة الخارجيّة المصنوعة المنمّقة على الجوهر والرسالة الإنسانية المنتظرة.

(٥) من المؤسف أن نلاحظ أن بعض القنوات الفضائية العربية أخذت تتبارى في بث برامج المسابقات الثقافية، والوقوع في أخطاء تأريخية وفكرية على صعيد المعلومات، دون أن تعتمد على مراجع مؤسسية ثقافية رصينة وموثوقة في مراجعة الأفكار والمعلومات التي ترد في تلك البرامج. وفي المقابل تسعى للإثارة والتشويق والترغيب لكسب المشاركين في تلك المسابقات بتخصيص جوائز مالية مغرية.

إن متابعةً محايدةً لجدول برامج الفضائيات العربية، سيكشف فجيعة الحجم المتدني، أو الغائب، للبرامج الثقافية العربية الرصينة، بل إن استسهال استيراد وبثّ برامج تلفزيونيةٍ عن الثقافة العربية تمّ إعدادها من وجهة نظرٍ غربيةٍ، يبدو أكثر إغراءً لمديري تلك المحطات. فالحديث، على سبيل المثال، عن ثقافة البربر جنوب الجزائر، أو البناء والعمارة في مدينة حضرموت، يأتي من منتِجٍ اسباني أو ألماني، وتناول النشاط المسرحي في لبنان، يلقى ترحيباً عندما يكتبه ويقدّمه برامجيٌّ من فرنسا. وهكذا عكَست الثقافة في الفضائيات العربية جانباً من حالة الانحطاط الثقافي العربي العام[٦]. وأسهمت في تبرير التردي والنكوص الثقافيّ وتسويق رموزه.

إن دراسة تأثير وسائل الاتصال في الثقافة تعتمد على مرجعياتٍ مستنِدةٍ إلى طبيعة تلك الوسائل وتنوعها، وإلى منظومة القِيم التي تشكّل إطار الفرد والجماعة، ولذلك فإن الآثار السلبية للوسائل الإعلامية في مضمون الثقافة والقِيم إنما تتشكّل عندما يتقاطع العامل الاجتماعي مع الغاية الاتصالية، أي أن الإعلام كرسالةٍ إيجابيةٍ، سيتحول عند استخدام عناصره بشكلٍ سلبي إلى عاملٍ تفكيكي إفسادي للمنظومة القِيمية والاجتماعية، وبالتالي سوف يكسر وعاء التنشئة الاجتماعية عبر تفتيت قِيم المجتمع، وثوابت ثقافته[٧]، ويخلّف قِيم الفرد المستفَز من الجماعة، وقِيم الجماعة المغرّبة عن العلاقة التواصلية.

تتحول الحزمة الاتصّالية الموحّدة إلى حِزم صغيرةٍ بطيئة الحركة غير قابلةٍ للنفاذ والتأثير في الجماعة. وتتجه مهمة الرسالة الاتصالية نحو تحقيق عملٍ تفريقي تشتيتي، يترك للفرد فرصة التأويل الشخصي بمعزلٍ عن الرأي المتكون للجماعة، وبالتالي يفقد شبكة العلاقات الاجتماعية التي تُشعره بالأمان والحماية، وتتركه وحيداً ضعيفاً أمام التأثير العارم لوسائل الإعلام. وبدل أن تكون أجهزة الإعلام، وعلاقتها اليومية المستنِدة إلى المصداقية والخدمة الموضوعية، أداة توحيدٍ للمجتمع، وتعزيز لثقافته، تتحوّل إلى عامل تشويشٍ وإفسادٍ لذائقة الإحساس بالحدَث والتعبير عن الموقف الموضوعي منه. وهنا لا بدّ من الإشارة إلى أن المجتمعات التي تتسم بانخفاض مستوى التعليم، وبالتالي تدني مستوى التعامل مع المنتوج الثقافي، تقع في الغالب تحت سيطرة مصدرٍ إعلاميٍ واحدٍ «أو أكثر ربما». ويمارِس ذلك المصدر دور الاكتساح

---

(٦) انظر مداخلة جميل مطر: «الفضائيات العربية وقضايا الأمة (حلقة نقاشية)،» **المستقبل العربي**، السنة ٢٧، العدد ٣٠٦ (آب/ أغسطس ٢٠٠٤).

(٧) عبد الرحمن عزي، **دراسات في نظرية الاتصال: نحو فكر إعلامي متميز**، سلسلة كتب المستقبل العربي؛ ٢٨ (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٣)، ص ١١٢.

والسيطرة الكلية على القناعات، ويؤدي بالجموع (الحشد) إلى الانقياد غير الواعي لرسائل المصدر. وهذا ما نلاحظه في بعض البيئات غير الحضَرية في المجتمعات العربية، والمشرقية بشكلٍ خاصٍ، خلال فتراتٍ سابقةٍ من التسليم بمصداقية أخبار وتقارير هيئة الإذاعة البريطانية الـ B.B.C . وما تقوله تلك الإذاعة دون غيره يصبح بحكم الحقيقة المطلَقة.

ذروة الفساد

قبل التعرض إلى حجم الفساد الذي يضرب آليات الإعلام نورد هذه القصة[٨] التي تقول وحداتها السرديّة:

ـ هاجم كلبٌ شرسٌ طفلاً في حديقةٍ في مدينة نيويورك.

ـ رأى أحد المارة ما حدث فهرَع إلى المساعدة، وانقضّ على الكلب الشرس وقتَله.

ـ صحافيٌ في إحدى الصحف المحلية بمدينة نيويورك شاهدَ ما حصل، وأخَذ بعض الصور للحادثة ليضعها في الصفحة الأولى من الجريدة التي يعمل لها.

ـ اقترب الصحافي من الرجل وقال له: شجاعتك البطولية سوف تُنشر في عدد يوم غدٍ تحت عنوان «شجاعٌ من نيويورك يُنقِذ ولداً». أجابه الرجل الشجاع بأنه ليس من نيويورك. فقال له الصحافي: في هذه الحالة سوف نضع العنوان: شجاعٌ أمريكيٌ أنقذ ولداً من كلبٍ شرس. أجاب الرجل الشجاع: أنا لست أمريكياً أيضاً، أنا من باكستان.

ـ في اليوم التالي صدَرت الصحيفة، وكان عنوان الخبر في الصفحة الأولى: مسلمٌ متطرّفٌ ينقضّ على كلبٍ في حديقةٍ في نيويورك ويودي بحياته، ومكتب التحقيقات الاتحادي (FBI) بدأ التحقيق بإمكانية وجود علاقةٍ بين هذا الرجل ومنظّمة القاعدة التي يرأسها أسامة بن لادن.

لسنا هنا في صدد تحليل طبيعة الحادثة السابقة، فالمبدأ الحِرفي في الصحافة يشير إلى أن قواعد الخبر الجيد يجب أن تستند إلى قوائم عدة، من أهمها الدقّة والموضوعية

(٨) نبيل دجاني، «أجهزة الإعلام الغربية وموضوع الإهاب،» **المستقبل العربي**، السنة ٢٦، العدد ٢٩١ (أيار/ مايو ٢٠٠٣)، ص ٣٠-٤٠. ويعلق د. دجاني بأن التعبئة الأمريكية في وسائل الإعلام أدت إلى طغيان رؤية الحرب على الإرهاب كما يراه المحافظون الجدد الذين يسيطرون على الإدارة الأمريكية.. وانعكس كذلك على الصور النمطية والتعليقات التي تقدمها وسائل الإعلام الأمريكية، مما أدى إلى ربط الإرهاب بالمسلمين والعرب.

والإثارة. فلا يعني أن كلباً قد عضّ رجلاً يمكن أن يصلح كمادةٍ خبريةٍ، ولكن حين يعضّ الرجل كلباً، فإن رائحة الإثارة سوف تسري إلى القارئ وتستفز مخيلته. وهنا يتم خلط المفاهيم مع بعضها، وتطغى الإثارة لتلتهم أية حقيقةٍ كانت، وتتراجع مصداقية الحدَث أمام جبروت الرغبة في تعظيم خيالٍ مغذىً بوقائع سابقةٍ ومكرّرةٍ عن حشد العواطف تجاه حدثٍ ما. وهكذا تتحوّل بؤرة الحدَث خارج حدود الدائرة، ويتم التركيز على الهامش دون الجوهر، ويفرض حاجز بين الحقيقة ومضمونها باتجاه إفساد الحقيقة، وتحويل جوهرها لغاياتٍ محدّدةٍ، وهي مهمةٌ تقوم بها اليوم وسائل الإعلام الأمريكية بكفاءةٍ عاليةٍ، وبشكلٍ خاصٍ في ما يتعلق بالأخبار والتقارير حول الموضوعات التي تهم السياسة والمصالح الأمريكية مباشرة.

إن ما تصنعه وسائل الإعلام الغربية حين تهدف إلى غايةٍ ما بشأن الموقف من الآخرين هو إحداث التشويش والتداخل بين جملةٍ من المصطلحات المحيطة بمفهوم (الإرهاب) وحشره في مضمون مصطلحيْ (الحرب) و(المقاومة). وفي هذا الإطار فقد أطلقت السياسة الأمريكية وسوّقت نعوتاً مختلفةً، وتناثرت مفرداتٌ عديدةٌ أسهمت في إشاعة التشويش حول حقيقة مفهوم (الإرهاب) ودوافعه ونتائجه، بل مارَست أجهزة الإعلام الأمريكية إرهاباً فعلياً ضدّ مصادر الأخبار التي تحاول أن تحافظ على حياديتها في تناول الأحداث السياسية في العالم الثالث، وربَطت بين مفردة المقاومة والشر، والانتفاضة والإرهاب، وحرب العصابات الشعبية، بأعمال العنف غير المُسيطَر عليها، وغيرها من التعبيرات التي قدّمتها وسائل الإعلام الأمريكية داخل الولايات المتحدة وخارجها بهدف عرض صورةٍ منمّطةٍ سلبيةٍ عن حركات التحرر الشعبية والمقاومة ضد الهيمنة والاحتلال ونضال الشعوب من أجل التحرر، وكذلك عن علاقة العرب والمسلمين بالآخرين، وباتجاه إثارة نزعةٍ عنصريةٍ ضدهم.

لقد قدّمت بريطانيا، بعد دراسة تجربة الحرب الأمريكية في فييتنام ومدى تأثير الإعلام في فضح فشل السياسة العسكرية الأمريكية، أسلوباً جديداً في التعامل مع الأحداث، فقد كانت الحملة العسكرية ضد الأرجنتين في جرز الفوكلاند[٩] نموذجاً لسلوكٍ إعلاميٍ خاصٍ في تطويع المفرَدة والمعنى، فبالإضافة إلى الاستعدادات

---

(٩) تقع جزر الفوكلاند على بعد ما يقارب ٥٠٠ كيلومتر (حوالى ٣٠٠ ميل) على الشرق من الأرجنتين، وكانت ملكية الجرز مثار نزاع مطول بين بريطانيا والأرجنتين وفي الثاني من نيسان/ أبريل ١٩٨٢ قامت الأرجنتين باحتلال الجزر عسكرياً مما فجر الصراع مع بريطانيا، وأدى إلى هزيمة الأرجنتين عسكرياً وسيطرة بريطانيا على الجزر.

والإجراءات التي أقدَمت الحكومة البريطانية على تطبيقها للسيطرة المباشَرة وغير المباشَرة على تدفق المعلومات والنشر حول المعركة، وشهدت أيضاً اعتماد مفرداتٍ جديدةٍ بهدف (أبْلسة) أو (شيْطنة) العدو، وكانت بحقٍ صياغةً سياسيةً إعلاميةً معياريةً جديدةً على العالم، تهدف ليس إلى تقييد الإعلام وتكميمه بل إلى إجباره على استخدام مفرداتٍ بذاتها في تسمية العدو[١٠]، وفي توصيف بطولات الجنود البريطانيين، والنتائج التي تحقّقت في ميدان النزاع. وفي هذه المعركة تطور أسلوب (أبْلسة الخصم) في النزاعات الحديثة، فقد تعرّضت كل الأمة الأرجنتينية، بالإضافة إلى زعيمها الجنرال (جالتيري)، إلى السخرية والكراهية، وكان شعب الأرجنتين وثقافته القومية، ورموز النضال الوطني الأرجنتيني، هدفاً للإساءة، بل كانت وسائل الإعلام البريطانية وبشكلٍ خاصٍ صحافتها تتعرض للموروث الثقافي الأرجنتيني والتأريخ النضالي الوطني ضد الاستعمار، وللرموز القومية التي قادت عملية التحرر والاستقلال، وتحاول أن تضفي على الشخصية الأرجنتينية صفاتٍ سلبيةً بشأن استعدادها للقتال والدفاع عن أرضها، وكثيراً ما نشرت صحفٌ بريطانيةٌ معروفةٌ برصانتها، مثل صحيفة *Times* وصحيفة *Star* صوراً كاريكاتيريةً عن الجنود الأرجنتينيين بأشكالٍ تدعو إلى السخرية والإساءة، والتهكم على الأناشيد الوطنية الأرجنتينية التي تدعو إلى المقاومة وطرد الغزاة.

لقد كانت الأبْلسة تكتيكاً مفيداً في منظور الحكومة البريطانية، لأن الحرب كانت تهدف إلى الفوز على العدو[١١]. وقد مارست الحكومة البريطانية أسلوباً تعبوياً في إثارة وسائل الإعلام البريطانية لـ (تحمل المسؤولية القومية) في مواجهة العدو الشرّير، واعتُمدت لإنجاز هذه المهمة وتحت ذريعة (الإعلام الطارئ) أساليبُ رقابيةٌ استثنائية. وأوكِل تطبيقُ هذه السياسة إلى (المراقبين الإعلاميين) (Minders)، وهم رجالٌ يعملون في مجال العلاقات العامة ويلبسون زياً رسمياً، ويُعتبر هؤلاء جنوداً مكلّفين بمهماتٍ إعلاميةٍ في الظاهر، أما مهمتهم فهي مراقبة أداء الصحفيين، والوقوف عند ممرات (وسائل الاتصال الالكترونية) للاستماع إلى الرسائل التي يبعثها المراسلون الحربيون من ميدان المعركة، أو بشكلٍ أدقٍ من على ظهر السفن المرافقة

(١٠) لقد أفلحت رئيسة الوزراء البريطانية آنذاك في تنسيق الجهود لتحصل على ما يقارب الإجماع البرلماني للتصديق على ولعها بالقتال كحرب حسب وصفها.. (حرب بين الخير والشر) و(رمز للبعث القومي) مما دفع صحيفة **صن** *(sun)* إلى إجراء مسابقة في موضوع النكات البذيئة ضد الأرجنتين!!. انظر: بيتر يونج وبيتر جيسر، **الإعلام والمؤسسة العسكرية** (أبو ظبي: مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، ٢٠٠٣)، ص ١٤٤.

(١١) المصدر نفسه، ص ١٦٨.

للحملة العسكرية. ولن يتردد هؤلاء المراقبون في إبلاغ الصحفيين بأنهم على أهبة الاستعداد لـ (قطع التيار الكهربائي) في حالة أي حركةٍ غير محروسةٍ للصوت يتصورون أنها تنتهك الضوابط الأمنية والتعليمات الرقابية.

وإذ يستهوي ميدان التأريخ للبحث في ذخيرة نتائج الممارَسات الإعلامية السابقة، فإن الحاضر يكشف عن جملة فضائح مماثلةٍ، وهذه المرة، لن تتوارى الفضائح لزمنٍ طويلٍ، أو تتستر خلف جدارٍ كثيفٍ من الدخان المضلّل. فقد كشفت استقالة رئيس مجلس إدارة هيئة الإذاعة البريطانية عن أن سكان مقر رئاسة الوزراء، هم الملائكة، أما محررو الـ «B.B.C» ومذيعوها ومديروها ومسؤولوها فهم من الشياطين. وتراجعت الدعوات التي ارتفعت في بعض الصحف البريطانية التي حذّرت من الاستمرار في (أمْركة الإعلام البريطاني) وترويج بيع هيئة الإذاعة البريطانية إلى الشركات الأمريكية المتطلعة إلى ذلك[١٢].

هكذا يمر الفساد في تزوير الواقع الإعلامي، والتلاعب بالأحداث، إذ إن الرقابة التي تجري وسط ضبابٍ كثيفٍ، وتحت عناوين مختلفةٍ، إنما هي تكبيلٌ لحرية الكلمة، وتعطيلٌ لفعْلها الإيجابي، والأخطر من ذلك (تعيين) المكلّفين بمراقبة الحقيقة وتخويلهم صلاحيات سَجْنها في أقفاصٍ زجاجيةٍ، لصياغة نمطٍ آخر من أشكال فرض السيطرة المسبقة، والتلاعب عن قصدٍ بالحقائق، وإبدال الواقع بغيره، وهذا ما وجدناه لاحقاً في أسلوب العمل الإعلامي الأمريكي خلال الحرب العدوانية الأولى على العراق عام ١٩٩١، وحرب الاحتلال الثانية في العام ٢٠٠٣. وكيف أن الإعلام الأمريكي، قد وظّف إمكانياته وأجبر الوسائل الإعلامية الأخرى التي تسعى إلى الحصول على فرصة التغطية الإعلامية في ميادين المعركة على قبول شروطه الرقابية، والالتزام بتعليماته بكل حذافيرها.

وفي هذا الإطار يمكن أن نتابع الدعوة وراء الحديث عن الصدقيّة التي تتباهى بها وسائل الإعلام الغربية، واتهاماتها لوسائل الإعلام في العالم الثالث بممارسة الرقابة الحكومية، والانحياز المقصود والتغطية المقنّنة. ولسنا هنا للدفاع عن هذه التهمة التي كثيراً ما استُخدِمت على غير حقيقة أهدافها، ولكن لأن أصحابها يقفون، دون مواربةٍ للإعلان عن لحظة تتويج وانتصار الثقافة الكونية، وتراجع الثقافات والخصوصيات المحليّة، العاجزة عن التوافق مع متطلبات وصياغات العالم الحر المتمدن!

(١٢) محمود عوض، في: **الحياة**، ١٦/ ٢/ ٢٠٠٤.

يقضي هذا أيضاً أن نفهم توافق زخم التدافع الثقافي نحو السيطرة والهيمنة على منابع الفكر والمعرفة في الدول النامية، مع منطق الاستحواذ الرأسمالي، على أنها أشبه بعملية الزحف الاستعماري المنظّمة بحثاً عن مصادر الطاقة والمواد الخام والأيدي العاملة الرخيصة ثم الأسواق المشبّعة بنهم الاستهلاك والتبذير، لتتقدم حادِلة (بلدوزر) الشركات المتعددة الجنسيات، ولتحطّم تحت ضغط اندفاعها أضلاع الاقتصاديات المترنحة تحت أثقال العجز والمديونية، ولتعرض إغراء الانضواء تحت نظام التجارة الحرة مقابل ضمان الولاء لمنحها «قبلة الحياة» المنقِذة من الانهيار. ومع تلك الحادلة (البلدوزر) تتسرّب سلع الثقافة، في تبادلٍ غير متكافئ وغير متوازنٍ، ولا تفسير له سوى السيطرة والمصادَرة وإشهار الانضواء والقبول بسيادة ثقافة الغرب بكل عناوينها.

إن مفهوم (ديكتاتوريةٌ ذات مسؤوليةٍ محدودةٍ) أفضل تعبيرٍ عن الارتباط الوثيق القائم بين سيطرة الاقتصاد الغربي وقدرته على تجاوز الحدود الوطنية، وبين الاختراق المتواصل لبنية الثقافات المحلية في العالم الثالث، والذين يتباهون بتعبير (القرية الكونية) كإنجازٍ لتسارع الاتصال والتواصل بين الشعوب، سيدركون عاجلاً أنهم قد أسهموا عملياً في تدمير قرى العالم الآخر، وتشويه خصوصيتها التاريخية، وإلغاء شخصيتها وموروثها وثقافتها.

إن الإمبريالية الاقتصادية تُعدّ الناقلة الكبيرة التي احتوت في أحشائها امبرياليةً ثقافيةً تحمل المفارَقة بين خصوصيةٍ ثقافيةٍ محليةٍ، أو خصوصياتٍ ثقافيةٍ واسعةٍ، وبين النزوع نحو العالمية (الثقافية) والتي تعني أن التبعية لمركز الهيمنة الدولية، وجنوح هذا المركز نفسه نحو التكامل واقتسام مناطق النفوذ، يقلّلان إلى درجةٍ كبيرةٍ من حاجة هذه المراكز نفسها إلى التمسك بالقِيم والأفكار الوطنية والقومية، مما يعرّض الوحدة الثقافية فيها للتمطّط والتمزق فيطغى الميل نحو نوع من «العالمية» الثقافية التي لا بدّ من أن تهيمن فيها ثقافة الطرف الأقوى اقتصادياً وتقانياً. وبما أن العالمية الثقافية يمكن أن تؤسّس الهويات الجماعية، فإن هذه تجد نفسها أمام ارتخاء عرى الثقافة الوطنية والقومية، مدفوعةً إلى طلب الأصل والتماس الجوهر في الطائفية والثقافات الإثنية والفرْعية[١٣].

---

(١٣) محمد عابد الجابري، «الثقافة العربية اليوم، ومسألة «الاستقلال الثقافي»،» ورقة قدمت إلى: **وحدة الثقافة العربية وصمودها بوجه التحديات: بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها المجمع العلمي العراقي بمشاركة المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم**، ط ٢ (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٧)، ص ١٥.

لذلك فإن مكمن الفساد والإفساد الذي يوجّه نحو الثقافة العربية، هو في إشاعة الفلسفة الذرائعية (البراغماتية) مقابل الفلسفة العقلانية، وبقصد نفي وجود الجانب الروحي في الإنسان، وتجاوز وجود مقياسٍ موضوعيٍ للتمييز بين الخير والشر. وهي بذلك تطلق مبدأ التفوق السياسي والعسكري والاقتصادي وحتى الثقافي لفرض ولتبرير الغزو الثقافي وإلغاء الآخر وتهميشه، واتهام الثقافة العربية بعجزها على مواكبة التحديث والتطور، وبعجز المثقفين العرب عن الانفتاح والتواصل مع العالم.لذا فإن آليات إفساد الثقافة العربية لا تتحدّد في إشاعة موجة الانبهار بثقافة الغرب وقِيمه، أو في الترويج للثقافة الرخيصة، كالأغاني الهابطة، وامتهان الجسد، وتمجيد القوة الخارجية (السوبرمان والرجل الوطواط والرامبويه، وأبطال الكاراتيه الذين لا يُهزمون بقوّتهم العضَلية الخارقة)، بل في الدعوة إلى استخدام اللهجات العاميّة في اللغة والتخاطب، تحت ذريعة «كسر حاجز اللغة»، والخلاص من «قيود النمو والبلاغة القديمة» أو إلى (تثوير اللغة) أو إلى استخدام الحرف اللاتيني، ثم ترافق ذلك مع الدعوة إلى المتوسطية والإقليمية كمطلبٍ تجزيئي، وكمتطلبٍ لشرط أهلية الانتساب إلى العالم الجديد واستحقاقه، مع الكثير من البِدع التي تدعو إلى تأسيس أدبٍ إقليمي يعبّر عن بيئاتٍ عربيةٍ، وليس عن بيئةٍ عربيةٍ واحدةٍ، كذلك العمل على تحقيق الانفصال الفكري والثقافي عن الموروث العربي والإسلامي، وسلْب التراث العربي أعظم مزاياه، وهو كونه تراثاً موحِّداً ومتواصِلاً وحضارياً[١٤].

وبلغة الأرقام يقول البنك الدولي إن ما يزيد عن ثمانين مليار دولارٍ في السنة هو حجم المبالغ المشبوهة التي تكون إطاراً لصفقات الفساد، أما قيمة الأضرار المادية الناجمة عن آثار تلك المليارات وسلوك الفاسدين، فتبلغ أرقاماً فلكيةً. والذين يدفعون ثمن الفساد في نهاية العملية هم بالبداهة، وفي معظم الأحوال، شعوب العالم الفقيرة[١٥]. ولنا أن نعرف أن جزءاً كبيراً من تلك الأموال يخصّص لمشاريع ثقافيةٍ مشبوهةٍ تهدف إما إلى شراء المثقفين (المعروضين للبيع طبعاً) أو إلى إنشاء مؤسّساتٍ ومراكز لتنظيم عمليات تمويل الفساد وشراء الذمم، أو إصدار الكتب والدوريات التي تخدم أغراضاً معروفة، ومن تلك الفعاليات ترويج الثقافة المشوّهة لنضالات

(١٤) لنتوقف عند هذه الجملة لسلامة موسى «ماضينا كله سخافات وجهالات لا يصح الافتخار بها» أو عند مقولة أدونيس «معوقات الثورة تكمن في تراثنا» أو القول بأن «الانشغال بالتراث ظاهرة مرضية». للمزيد من التفاصيل، انظر: أحمد مطلوب، «الحركات المناوئة لوحدة الثقافة العربية،» ورقة قدمت إلى: المصدر نفسه، ص ١١٧.

(١٥) انظر: جان زيغلر، **سادة العالم الجدد: العولمة ــ النهابون ــ المرتزقة ــ الفجر**، ترجمة محمد زكريا إسماعيل (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٣)، ص ١١٥.

الشعوب وكفاحها من أجل الحرية، وبناء تجاربها الوطنية المستقلة.

إن القِيم الرئيسة للرأسمالية في سعيها إلى السيطرة والهيمَنة تبدأ من تعظيم الربحيّة والتوسع المتصل بالأسواق وعولمة الاستثمار والدورات المالية باتجاه تحقيق التراكم النفعي، ولهذا فقد توثّق الحلف بين قوة المال وطموحه، وبين قوة الإعلام وتأثيره وسعة انتشاره. وفي إطار ذلك برزت الحاجة لإعادة صناعة الثقافة المعبّرة عن تلك الأهداف بالإضافة إلى تكريس حاصل الثقافة وفاعليتها على الاستثمارات الواسعة، وتظهر بشكلٍ جلي في حجم الأموال المستثمَرة (على سبيل المثال) بإنشاء قناةٍ تلفزيونيةٍ فضائيةٍ بالمقارنة بالاستثمار المخصّص لإصدار صحيفةٍ يوميةٍ.

أدى التحالف بين المال والإعلام إلى إعادة تدوير الإنتاج الكمّي والنوعيّ لوسائل التأثير في السياسة، وإلى إنشاء امبراطورياتٍ إعلاميةٍ ـ ثقافيةٍ معبّرةٍ عن مصالح سياسيةٍ. ونرى ذلك واضحاً في النموذج الأمريكي الذي قدّم نماذج كثيرةً عن التحالفات السياسية ـ الإعلامية[(١٦)]، لعلّ أبرزها ما قدّمته شبكة الـ C.N.N التلفزيونية الإخبارية من نموذجٍ ميداني خلال الحرب العدوانية على العراق عام ١٩٩١ ثم عام ١٩٩٨، وأخيراً فيّ عمليةٍ احتلال العراق عسكرياً عام ٢٠٠٣، وما نراه في إيطاليا من توافق مافيا المال والإعلام في صناعة كرسي لرئاسة الوزارة تستند قوائمه إلى تأثيرات المصالح المستمرة بين الرأسمالية والدعاية لها والمصالح الداخلية والإقليمية المعبّرة عن تلك المصالح. وليست إيطاليا النموذج الوحيد، فالولايات المتحدة، وأمريكا اللاتينية، وأوروبا وحتى جنوب شرق آسيا، تحمل نماذج عديدةً متنوعة الأشكال عن إدراك القوى السياسية للدور الذي يمكن أن يلعبه تحالف المال والإعلام والثقافة في صناعة الأفكار وضمان السيادة الإعلامية، وبالتالي في فساد وإفساد دور الثقافة، وتحويلها من أداةٍ إيجابيةٍ في حياة الإنسان، إلى وسيلةٍ للسيطرة عليه ومصادرة حريته، وفرض قيم أخرى على قناعاته وسلوكه، وتحويل مؤسّسات الثقافة إلى مدفعيةٍ تساند هجوم السياسة الوحشيّ على ثقافات الشعوب الأخرى، وتفرض على الآخر القبول والتسليم بالعولمة حسب القياسات الرأسمالية، وبمواصفاتٍ جاهزةٍ تصادِر وتهيمِن.

---

(١٦) من المجموعات الإعلامية الأمريكية الكبيرة، مؤسسة تايم ورنر (Time Warner) والتي يبلغ حجم مبيعاتها السنوية ٢٥ مليار دولار، وتملك أكثر من عشرة آلاف دار عرض سينمائي في أنحاء الولايات المتحدة، وأكبر شبكة كيبل تلفزيونية مدفوعة في العالم، بالإضافة إلى القنوات التلفزيونية الدولية T.N.T وH.B.O و C.N.N... وكذلك شركة فوكس للإنتاج السينمائي والتلفزيوني وديزني والتي تعد أكبر منتج لأفلام الأطفال في العالم.

إن منطق تطويع الثقافة لممارسة الدور التخريبي لا يقتصر على فرض النموذج والمصادَرة، بل يتعدى ذلك إلى إلغاء المهمة الوطنية والدور الإصلاحي أو التحديثي، أو إلغاء ممارَسة النقد والتقويم من لائحة مسؤولية المثقف، وإبقاء ذلك إما حكراً للدولة، أو ممثليها في المؤسسات الإعلامية الرسمية، واعتبار اقتراب المثقف من السياسة عملاً محرماً لا يجوز السكوت عنه، فالسياسي يصنع القرار، والمثقف عليه أن يتعامل مع صيغة التفسير والتأويل والتسويق، وتحويل المثقفين إلى «وعّاظ السلاطين»[١٧] وإلى المثقف ـ المقاول، والمروّج الرأسمالي في مجال تسويق الأفكار والمفاهيم، والذي يجيد تجهيز المشاريع البحثية بالشروط المناسبة والعبوة اللازمة، ومع المثقفين الذين قبلوا الارتباط في وظيفتهم الفكرية بالسلطان السياسي وظلوا جزءاً أصيلاً من كيانه ومنتجين لمسوّغات سلطته وحكمه. وبدل أن يقوم المثقف بدور الضمير والمراقب لعمل الدولة، أضحى وسيطاً في آليات البيروقراطية والروتين، وحارساً للفساد فيها، وحاملاً لبذور التشتت والانشقاقات الطائفية والعشائرية. وتنازل المثقف عن دوره في مرحلة التحرر الوطني لتحقيق الاستقلال والحرية إلى دور المستفيد من حصاد المناصب والمكاسب الحكومية أو الانكفاء إلى ممارسة المساجلات الفكرية في دوّامة البحث عن التأصيل بين (الحداثة والبنيوية) أو انتظار المواسم الثقافية للفوز بالجوائز[١٨] والمِنح، والقيام بالجولات السياحية!!

إن تراجع دور الدولة، أية دولةٍ، في صياغة الأطر والضمانات الحامية والمدافعة عن الدور الإيجابي للثقافة الإنسانية، أدى إلى أن تتحول الثقافة إلى سلعةٍ تدخل في سوق المنافسة، وبالتالي تتوزع الثقافة على فواصل عازلةٍ، وليست رابطةً للنسيج الإنساني، وإلى ثقافاتٍ محليةٍ (جغرافياً) ومحليةٍ (فئويةٍ) وثقافة مدنٍ وريفٍ، وثقافة نخبٍ وثقافة عامّةٍ، وهكذا يتفتّت الكيان الثقافي ويتشظّى، وبانهيار السد الثقافي، الحارس الأمين للهوية، تندفع إلى الميدان قوى لها مصالح في انتزاع الإرادة الوطنية ومصادَرتها. وعندما نتابع المعطيات الثقافية ـ على سبيل المثال ـ في السينما الأمريكية، سنجد أننا أمام بناءٍ ثقافي متكاملٍ يتحدث بلسان الهيمنة الأمريكية، بالاعتماد على وسائل مدروسةٍ ومقنّنةٍ، هي أساليب اختراق المسافات داخل النفس البشرية عبر إشاعة المتعة المؤقتة، والمتوافقة مع بذاءة اللغة وتدني التعبير[١٩]، فهنالك دائماً الواقعة

---

(١٧) **وعاظ السلاطين**، كان عنوان كتاب الدكتور علي الوردي الذي تناول فيه الجوانب الاجتماعية والنفسية للممارسة (الوعاظ) وفي الدفاع عن الحكم الفاسد وتحسين صورته.

(١٨) لقد أثيرت مؤخراً في أوساط المثقفين العرب قصة (الجوائز العربية) الأدبية ووصفها البعض بها بجوائز (النفط) حيث تتراوح مبالغ الجوائز بين ٢٥ ألفاً إلى ١٠٠ ألف دولار، وكذلك رفض بعض المثقفين العرب قبول جوائز دولهم (التقديرية) ثم قبول الجوائز (المالية) لمؤسسات ثقافية غير رسمية!!

(١٩) المصدر نفسه، ص ١٩٦.

المكرّرة، والأشرار الذين يداهمون العالم في حين غرة، والخطر الشامل الذي يحيق بالإنسانية ويهدّد الديمقراطية والحرية، ولا ينقذ العالم سوى الأبرار الأذكياء بشجاعتهم المتناهية، وبظرف سلوكهم ولمحاتٍ من دعابتهم وحرصهم على الجوانب الإنسانية الخاصة. ثم يجتمع أولئك الأبرار للاحتفال بالنصر المنجَز تحت صرخات الفرح و«waw» للتعبير عن قمّة الإحساس بالتفوق.

إن سيطرة المال على قطاع الإنتاج الثقافي أدت إلى سيادة قوانين وشروط متطلبات الترويج السِلعي الرأسمالي، وجعلت من بعض المثقفين والفنانين أدواتٍ مؤجّرةً في سوق الثقافة، فانتشرت الوكالات التجارية لتسويق الإنتاج، وأدخلت إلى السوق قيماً ومعايير جديدةً كان من نتائجها تزييف الإنتاج الثقافي ونسف وتعطيل روح الإبداع والتجديد، وخضوع المثقفين تحت ضغط العَوز المادي إلى إنتاج ثقافي هزيلٍ وسطحي[٢٠]، إنتاج فاسد أهدر الثقافة كقيمةٍ إنسانيةٍ وحوّلها إلى سلعةٍ رخيصة. إن هدف إفساد الفعل الثقافي يتسع ليشمل دائرةً واسعةً، وفي المقدمة من ذلك عزل المثقف عن فعالية المساهمة في البناء الإنساني، والانكفاء نحو حِرفيةٍ ثقافيةٍ إما استعلائية عن الواقع وهمومه، أو متواضعةٍ مبتعدةٍ عن وعي وإدراك الحاجات اليومية لفعل التغيير بين الناس، وذلك بالترويج للعزل بين السياسة والثقافة، والابتعاد، طوعاً أو قسراً، عن تناول الثقافة كحاجةٍ سياسيةٍ يوميةٍ معبّرةٍ عن حقوق الإنسان والديمقراطية والعدالة الاجتماعية.

إن خطورة الفساد لا تتوقف عند أشكال الرشوة والسرقة وأدوار النهّابين الكبار والصغار والعوالق التي تعيش على امتصاص اقتصاديات الدول الفقيرة وسرقة عوائدها، بل إن الخطورة الحقيقية للفساد تكمن في خراب القِيم وهدم الأخلاق والمُثل، وتحويل مبادئ العلم والمنافسة والإبداع إلى صفقاتٍ وخداع وابتزازٍ وإلى أشكالٍ مختلفةٍ من الاحتيال والنهب والنفاق. وتحول الفساد إلى نهج في الحياة، يلازِم الأنظمة الفاسدة، ويعيش في ثنايا البيروقراطية والمحسوبية والانتهازية ويؤسّس لتنميةٍ شكليةٍ فوقيةٍ تُحسب تفاصيلها لأغراض تحقيق المنافع لهذه الفئة أو الجماعة أو تلك. ويهدف ذلك، ليس إلى تأسيس منهج الفساد فحسب، بل وإلى ضمان استمراره أيضاً. فالفاسد يحمي الفاسد، والفساد يفرّخ الفساد، وتُلغى في مسار ذلك مؤسسات الرقابة والمتابَعة والتدقيق، ويكمّم الإعلام، وتُعزَل وسائل الرقابة الشعبية والمنظّمات والأحزاب والبرلمانات عن ممارسة دورها في التصدي والمقاومة، حتى أضحى الفساد

---

(٢٠) الطاهر لبيب [وآخرون]، **الثقافة والمثقف في الوطن العربي**، سلسلة كتب المستقبل العربي؛ ١٠ (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٢)، ص ١٣٠.

جزءاً من لُحمة الدولة ومؤسّساتها. واستند الفساد إلى فلسفةٍ تبرّره، وقوةٍ تحميه وأدواتٍ تنمّيه وتعظّم موارده.

ولا شك في أن فساد أو إفساد الثقافة لا يختلف كثيراً عن ظاهرة غسيل الأموال، فهناك غسيلٌ (ثقافيٌ) يهدف إلى تحويل مسار العمل الثقافي الملتزم باتجاه الاحتواء (Containment) وإلى التلويث (Contamination)، وإشاعة الفساد الذِمَمي الأخلاقي الذرائعي الذي يقبل التبعية ويبرّر العمالة للأجنبي ويسوّغ التخلي عن الثوابت الوطنية لصالح مكاسب ذاتيةٍ، ولهذا فإن دعوة الدكتور أحمد صدقي الدجاني[٢١] لتزكية نفس المثقف عبر إدراكه لسننٍ تأريخيةٍ، وإدراكه لطبيعة العلاقة بين المثقفين ومجتمعاتهم- هي دعوةٌ تستند إلى القناعة بإمكانية الإنسان- المثقف على الارتقاء بأدائه حين يزكّي نفسه، ويرفعها فوق شبهه خيانة الموقف. .

إن المثقّف العربي كان موجوداً قبل النظام السياسي الحديث، ولذلك يجب أن يكون حكَماً ومراقباً للنظام لا دليلاً وأداةَ بيد النظام- السلطة، ومبرّراً ومسوّقاً لأفعال السلطة وإجراءاتها[٢٢]. والمحاولات المستمرة من قِبل الأنظمة لاحتواء المثقف وتطويعه، إنما تستهدف أساساً إسقاط سلاح الثقافة وتهميش دور المثقف في التصدي للانحراف والفساد. وفي مسيرة شعوب العالم الكثير من التجارب التي عكست صلابة البنى الثقافية الوطنية في مواجهة تحديات السلطة، أو التحديات الخارجية، فأسس النهضة اليابانية الحديثة اعتمدت على البنية الثقافية الراسخة في الوجدان الشعبي الياباني، واعتُبِرت الفضائل الخلقية أو المناقبية جزءاً أساسياً من البنية الثقافية للفرد والجماعة في اليابان عبر مختلف العصور[٢٣]، وفاخر بها اليابانيون كسمةٍ ثابتةٍ من ثوابت الفرَادة والخصوصية الثقافية في بلدهم. ويكفي التذكير في هذا المجال بأن المبادئ الخمسة للإصلاح في عهد (مايجي)[٢٤] والمعروفة بالمبادئ الخمسة للعام ١٨٦٨ قد شهدت على الفضائل الخلقية لإنجاح تجربة التحديث الأولى في اليابان.

---

(٢١) أحمد صدقي الدجاني، «لمحة تاريخية: حضارات إنسانية رئيسية وعلاقة مثقفين بمجتمعاتهم،» في: أحمد صدقي الدجاني [وآخرون]، **المثقف العربي: همومه وعطاؤه**، إعداد أنيس صايغ، ط ٢ منقحة (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية؛ مؤسسة عبد الحميد شومان، ٢٠٠١)، ص ٣٥.

(٢٢) محمد عابد الجابري، «المثقفون في الحضارة العربية الإسلامية: حفريات استكشافية،» في: المصدر نفسه.

(٢٣) مسعود ضاهر، **النهضة اليابانية المعاصرة: الدروس المستفادة عربياً** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٢)، ص ٢٢٥.

(٢٤) بدأت حركة التحديث الأولى في اليابان عام ١٨٦٨ باصلاحات الامبراطور مايجي واستمرت مع خلفائه من بعده إلى أن توقفت بعد الاحتلال الأمريكي لليابان عام ١٩٤٥، ولكن أفكاره ما زالت حية لغاية اليوم.

من هنا فإن الحديث عن الفساد في قطاع الثقافة العربية لا يعني تهمةً مطلَقةً بذاتها قد توحي بسيادة العطَب في هذا القطاع، بل في المقابل تقف الثقافة العربية الأصيلة، والمثقفون العرب الملتزمون، عند الثغور للدفاع عن الأمة وهويتها، كما أن الإقرار بالفساد والاعتراف بحجمه وتأثيره لا يعني التسليم به، بل على العكس من ذلك فإن تشخيص الداء ومحاربته، وإنْ كان بمِداد القلم الملتزم، والقول الشجاع، ليس كمحاربة طواحين الهواء كما في رواية سرفانتس، بل مثل طائر العنقاء الذي تزيده نار التحدي قوةً وصلابة. وقد أثبتت الوقائع، وبشكلٍ خاصٍ مع تصاعد الهجمة العدوانية ضد المشروع النهضوي العربي، أن جبهة المثقفين العرب تزداد قوةً وصلابةً لمواجهة حالة التردي والهزائم السياسية للأنظمة. ويكفي أن يواجه المثقفون العرب العنصرية الثقافية التي تحاول أن تُفسد وتقزّم دورهم، ويكفي أن يبقى المثقف العربي صامداً ومؤثراً في الوقت الذي يتلاشى فيه صوت النظام العربي الرسمي.

اختبار البطة

. . . ولنبدأ بهذه النصيحة القابلة للتعميم في الزمان والمكان. . تقول النصيحة: إذا كنت في ريبةٍ من أمرٍ ما، فما عليك إلا أن تخضعه لاختبار البطة، فإذا وجدته كما تبدو البطة، ويسير كما تسير البطة، ويتكلم كما تتكلم البطة، فعندها يكون من المحتمل أن يكون بطة[٢٥]! ولضمان أن تكون عملية الاختبار تلك دقيقةً ومضمونة النتائج فإن سلسلةً من إجراءات التوثيق والمتابعة يجب أن ترافق الفحص والملاحظة، وإلا فإننا سوف نجد أن تلك الـ (البطة) ما هي إلا ثعلبٌ ماكرٌ، يمسك بين أسنانه بطةً بيضاء مستسلمةً لمصيرها المحتوم.

وليست هذه القصة ـ النصيحة، قادرةً على قلب البطّة إلى ثعلبٍ، ولا الثعلب إلى غرابٍ، فالأمر شديد الالتباس بين المنظور والحقيقة، إذ بينهما هامشٌ واسعٌ من التزييف والمغالَطة، ونراه اليوم في مختلف ألوانه عندما نقارب الإعلام، ونجاوِر حسناته وآثامه، وندرك حجم الضرر والأذى الذي يصيبنا كل يوم نتيجة حجم السيْل الإعلامي المضلّل والمقصود الذي يهاجم محيط إدراكنا ومعرفتناً، وشغفَنا الذي لا يتوقف في إدمان متابعة الأخبار والأحداث. فالسمعة الطيبة التي أحاطت بالاندفاعات الواسعة لأنماط الوسائل الإعلامية وتطورها الكوني منذ أول إشارةٍ برقيةٍ أو لاسلكيةٍ عابرةٍ لحدود الدول، حتى عصر البثّ التلفزيوني الرقمي الفضائي،

(٢٥) أطلق هذه النصيحة ديك دارمان مدير خزينة جورج بوش الأب في الحديث عن أساليب اكتشاف طريقة صرف الأموال لأهداف خاصة بالإدارة الأمريكية. . ، انظر: نايل فرغسون، **ارتقاء وسقوط الامبراطورية الأمريكية** ([لندن]: دار آلين، ٢٠٠٤).

وسيادة الشبكة العنكبوتية على مساحة الكرة الأرضية، تلك السمعة التي كانت مفرطة التفاؤل في دور الاتصال والإعلام في بناء المجتمع الكوني تمّت في الواقع خلال التواصل السريع للمعارف والمعلومات والأخبار، فإنها تواجه اليوم سؤالاً مركزياً حول تلك النعمة الحضارية التي تحولت إلى نقمةٍ وعاهةٍ مستديمةٍ تهدّد الإنسان في أغلى مكوّنات وجوده، وهي الهوية والخصوصية وحقه في المعرفة الحقّة، والاطلاع الموضوعي المحَايد على بيئته وما يحيط بها.

لعلّ مرض الفساد(٢٦) الذي يصيب مرفقاً ما أو يحمل جرثومته شخصٌ أو مجموعةٌ من الأشخاص قد يؤدي إلى ضررٍ تُحسب تكلفته وتُقاسُ نتائجه إحصائياً وفق مؤشّراتٍ ماديةٍ محدّدة، ولكن الأذى الذي يمكن أن تتركه جرثومة الفساد في رسالة الإعلام تؤدي إلى ضررٍ لا يمكن معرفة نتائجه وآثاره المستقبلية، وموقع الخطورة هو في حجم الإفساد وقصديته وطبيعة الوسائل التي تحمله، والانقياد غير الواعي أحياناً، للمتلقين تحت ضغط الكمّ الهائل من الإعلام الموجّه، وإذ تمهّد عواملٌ عديدةٌ لتمكين وسائل الإعلام من الفساد والإفساد فإن ذلك يعود إلى النقص الواضح في الحريات الإعلامية والرقابة المسبقة، ونقص الحصول على المعلومات والمصادر الإخبارية. وهي قيودٌ لا تحد من حرية الإعلام فحسب، بل وتمسّ بمبدأ حق الإنسان في الحصول على الأخبار والمعلومات، وما يتصل بها من المعرفة بحقوق الإنسان ذاتها(٢٧).

إن تأريخ وسائل الإعلام، والصحافة بشكلٍ خاص في الوطن العربي يشير إلى اتجاهينْ أساسينْ، **الأول**، هو ارتباط الصحافة العربية بالتأريخ القومي، وبالنضال من أجل الحرية، والخلاص من السيطرة والاستعمار، وبالتالي بالوقوف مع الشعب ضد كلّ مصادر الاستغلال والابتزاز، و**الثاني**، هو موقف الصحافة في مواجهة قضية الفساد بكل أشكالها. وفي الجانب الآخر في تورط الصحافة والإعلام بشكلٍ عام، في قضايا الفساد، مشارِكاً أو متستّراً، أو مبرّراً ومسوّغاً، فالسمة الأساس تصدي الصحافة

---

(٢٦) ينقسم الفساد إلى مناح عدة. . فهنالك الفساد السياسي والاقتصادي والاجتماعي (الأخلاقي). . ويعبر عن الفساد كذلك في القتل واغتصاب حق الآخرين، ويصل إلى العصيان لطاعة الله وهو بذلك سلوك يخالف الواقع والمنطق، ويقود إلى تخريب العلاقات الإنسانية وسيادة الفوضى وخرق القانون.

(٢٧) يسأل صلاح الدين حافظ، أمين عام اتحاد الصحفيين العرب. . كيف نعمق المعرفة بحقوق الإنسان، وثقافة الحرية في عقول شعوبنا عبر وسائل الإعلام المكتوبة والمسموعة والمرئية، باعتبارها أهم منظومة في الرأي العام وفي صياغة اتجاهاته وتشكيل خياراته!! ويجيب عن هذا التساؤل الدكتور الطيب البكوش رئيس المعهد العربي لحقوق الإنسان/ أن مكانة حقوق الإنسان في الإعلام تقاس بنسبة الحرية والديمقراطية اللتين يتمتع بهما المواطن في مجتمع من المجتمعات، هذا مبدأ عام، ولكن الأمور ليست دائماً بمثل هذه البساطة، فهي على أرض الواقع أعقد من ذلك بكثير. انظر: **حرية الصحافة وقيود التشريعات** (القاهرة: اتحاد الصحفيين العرب، ٢٠٠٠)، ص ١٧.

لمواقع الفساد[٢٨]، ووقوفها ضدّ إجراءات موظفي الحكومة، أو في وجه كبار التجّار الذين يتلاعبون بقوت الشعب، وما زالت قضايا الفساد إلى غاية اليوم تحتل موقعاً بارزاً في اهتمام الصحافة العربية وبشكلٍ خاصٍ التلفزيون، إلا أن جوهر القضية لا يتوقف عند هذا الدور، فقد انتقل فسادٌ من نوعٍ آخر، أكثر ضرراً، إلى كيان وسائل الإعلام العربية، وهو الفساد السياسي الذي يغطيّ على ما هو أكثر خطراً وتأثيراً من الفساد المالي في أداء موظفي الحكومة وغيرهم. فالانتخابات البرلمانية، على سبيل المثال تشهد، وفي كلّ زمانٍ ومكانٍ، نماذج صارخةً لممارسة أجهزة الإعلام مهمةَ تسويق فساد الرأي والموقف، وربما كان بعض ما تنشره الصحف من عمليات استطلاع الرأي، وقياس الاتجاه، بؤرة فساد الرأي وتحريفه وتوظيفه لأغراضٍ بعيدةٍ عن الحقيقة وخاليةٍ من المصداقية، هذا غير عمليات التنزيه والتبجيل وإطلاقٍ الصفَات المبالَغ بها وغير الحقيقية في الغالب، وفي المقابل ممارَسة عمليات التشنيع والتبشيع و(الشيْطنة) المقصودة لتحريض المتلقين ودفعهم تدريجياً إلى اتخاذ موقفٍ سلبيٍ من قضيةٍ أو موضوعٍ ما.

النهّابون والفساد

ولا تُخفى حقيقة العلاقة بين النهّابين[٢٩] والفساد، فالممارسة الطويلة للفساد من قِبل الأنظمة وحواشيها، وضمان استمرار وحماية مصالح القائمين على نهب المال العام، والدفاع عن أوضاع الفاسدين، تستدعي بناء الأسيجَة المانعة والحاجزة للتطفل. ولم يعد مناسباً الاكتفاء برشوة أجهزة الإعلام للسكوت والتغاضي عن النهب، بل نظّمت مراكز الفساد مؤسّسات إعلامها الخاص بها، وأصبحت تلك المؤسّسات، ميليشيا مسلحةً بقوة الوسائل السمع ـ بصرية. ولم يعد النهّابون يخشون تعرضهم للمساءلة والنقد، أو المتابعة وافتضاح أمرهم، بل عادوا يستخدمون

---

(٢٨) من تأريخ الصحافة العربية في مصر يذكر الدكتور أحمد حسن الصاوي في كتابه **فجر الصحافة في مصر** عن أول الصحف المصرية عام ١٨٠٠ والتي كانت توزع على شكل منشورات قد تناولت قضية فساد محصلي الضرائب والرشى التي يتلقونها ومنه هذا النص (أن بعض المحصلين للتكاليف المأموره قانوناً بأرض مصر يطلبون من مستدفعيها أكثر مما أمر به الشرع والقانون، وأن هولاي (هؤلاء) الأشرة (الأشرار) أيضاً يظلمون أهالي البلاد). انظر: أحمد حسين الصاوي، **فجر الصحافة في مصر: دراسة في إعلام الحملة الفرنسية** (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٥)، ص ٢٥٠.

(٢٩) النهابون، فئة قائمة بذاتها في كل زمان ومكان، وهم الفساد يتكرر في صوره المختلفة، بعضهم يعمل تحت ضوء الشمس والآخر حتى بدون ضوء القمر. . ومن صفاتهم ما يجمعهم في لفظة واحدة، أرباب النهيبة. . وفي وصف دور (أرباب النهيبة) يصف الدكتور علي الوردي أحداث الفتنة في بغداد عقب وفاة سليمان باشا الكبير عام ١٨٠٢. . يقول «فتبعه بنكجاربة الميدان والشورجة والأسفال الذين في بغداد، وأرباب النهيبة المنتظرين كل الأيام الماضية». انظر: علي حسين الوردي، **لمحات اجتماعية من تاريخ العراق الحديث**، ٢ ج (بيروت: المكتبة الحيدرية، ١٩٥٩)، ص ١٩٩.

إمكانياتٍ إعلاميةً كبيرةً للجْم معارضيهم وابتزازهم وتخويفهم، كذلك في تبييض صفحات سلوكهم وسمعتهم عند الرأي العام والدفاع عن مصالحهم. وإلى جانب احتكارات الأموال، والشركات المتعددة الجنسيات، تكاثرت احتكارات المؤسّسات الإعلامية القابضة على أنشطة العمل الثقافي والدعائي والإعلاني، وأصبحت أنشطتها مثار تساؤلات المنظّمات السياسية، وجمعيات حقوق الإنسان، ونقابات واتحادات الصحفيين في العالم كله، وفي روما، على سبيل المثال. وفي الرابع عشر من أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٢ خرج نصف مليون إيطالي في شوارعها، وكان هدفهم رئيس الوزراء الإيطالي برلسكوني (Silvio Berlusconi) ونَدّدوا بالعدوان على حرية الإعلام من قبل الحكومة، وضدّ احتكار برلسكوني لوسائل الإعلام، ولاسيما بعد انتخابه لرئاسة الوزراء، وتوظيفه ثلاث محطاتٍ تلفزيونيةٍ خاصةٍ يملكها، بالإضافة إلى سيطرته على ثلاث قنواتٍ تلفزيونيةٍ حكوميةٍ، أضحَت جميعها، تدافع عن فساد الحكومة وتحمي الفاسدين، وتمارِس الابتزاز ضدّ من ينادي بالإصلاح وبالتصدي للمافيا الاقتصادية والإعلامية، ومواجهة دورها في الحياة السياسية[٣٠].

وليس الأمر في روما وحدها، فالمافيا الإعلامية المدعومة بالمصالح الاقتصادية قد أضحت حالةً عامةً في الولايات المتحدة وأوروبا. بل وفي أغلب دول العالم. وانتشرت عدوى توظيف وسائل الإعلام، ورشوتها، لخدمة الحملات الانتخابية الرئاسية والبرلمانية وحتى النقابية، وأصبحت الصفقات المشبوهة مفضوحةً في العلاقة بين المرشحين، وأغلبهم من أصحاب المصالح الكبيرة، مالياً، وشركاتٍ، وعقاراتٍ، وبين أجهزة الإعلام، عبر الدواء السحري المسمى (الإعلان). وقد كشَفت منظمة الشفافية الدولية[٣١](Transparency International) في تقاريرها مشاهد الفساد القائمة في الانتخابات في أمريكا اللاتينية، ويحدث ذلك دون شكٍ في كلّ أنحاء العالم، وفي الوطن العربي أيضاً، بل أصبحت حملات الانتخاب وما تدور فيها من أموالٍ، ريْع المؤسسات الإعلامية ومصدر رزقها.

في المقابل أضحى الإعلان التجاري الحبل الذي يمكن شدّه لخنق إمكانية بقاء المؤسّسات الإعلامية واستمرارها، غير أن مراحل صناعة الإعلان التجاري أضحت

---

(٣٠) تنشر منظمة(Transparency International) تقريراً سنوياً منذ عام ١٩٩٥ تحت عنوان **فهرس الفساد**. . وهذه المنظمة التي تأسست عام ١٩٩٣ واصلت نشر تقاريرها السنوية Global Corruption Report 2004, وتتابع مواقع الفساد في كل أنحاء العالم، وتعمل على توثيقها، وفضحها، ومنها المقالة التي كتبها:
Donatellu Della Porta, «Controlling the Media in Italy,» in: Transparency International [TI], *Global Corruption Report* (Berlin: Transparency International, 2004), pp. 80-97.

(٣١) Kevin Casas-Zamora, «Media Discounts for Politicians: Examples from Latin America,» in: Ibid., pp. 49-50.

بذاتها وسيلةً مهيمِنةً على حرية واستقلالية وسائل الإعلام، وحين تُعقَد التحالفات بين شركات الإعلان ومؤسسات الإنتاج البرامجي، عبر وسائل الإعلام، وفي التلفزيون بشكلٍ خاصٍ، فإن سيادةً مطلَقةً وفاسدةً في الغالب سوف تتحقق للمال وأهدافه الربحيّة المجرّدة عن المبدئية والغايات السياسية والاجتماعية والثقافية لقنوات الاتصال المختلفة، وبالتالي تُحاصَر أجهزة الإعلام بقوّة الإعلان، كما يُحاصَر المواطن بفيضانٍ عارم من الإعلان المباشر(٣٢) والذي يستهدف طريقة حياته ونمط استهلاكه، وحتى علاقاتّه الاجتماعية والأسرية.

إن الجاذبية التي يمارسها الإعلان على الفرد جاذبيةٌ من طرفٍ واحدٍ، إذ سرعان ما يسقط الفرد تحت احتكار التبعية للمُعلِن والانقياد لأوامره. وهنا يتوقف نظام الحماية، وتفسُد وتتعطّل منظومة القوى الحامية للموروث والقِيم لصالح مفهوم هيمنةٍ مطلَقةٍ ومتوحشةٍ ونهمة. ويتحول الوعي بالحاجة وضرورتها إلى إدراكٍ سلبي لأهمية التوافق مع تلك الحاجة حتى لو كانت زائدةً وغير ضرورية. كما أن تراكمَ الأموال لدى مؤسّسات الإعلان حوّلها إلى مراكز ومواقع مؤثرةٍ في العمل الإعلامي والثقافي. ويقف بعض المنتِجين للأنشطة الثقافية عند بوّابة شركات الإعلان توسلاً لدعمها ومساندتها. واختلط الجهد الثقافي الأصيل بفيضان الإعلان التجاري الجيد والرديء، وانعكست على مساحة العمل الإعلامي والثقافي في الوطن العربي، كما في العالم بأسره شروط الصناعة الإعلانية، بل تحوّلت بعض المهرجانات الثقافية إلى (فرصٍ) إعلانيةٍ في حساباتٍ اقتصاديةٍ مجرّدةٍ، حتى أن الجوائز الثقافية أضحت تحمل فيروس الإعلان التجاري.

ومن أخطر نتائج إخضاع وسائل الإعلام لسلطةٍ سياسيةٍ فرديةٍ وغير ديمقراطيةٍ، أو لمركزٍ مالي مؤثّرٍ، عدم حيادية تلك الوسائل، وبالتالي تطرفها في التعبئة السلبية والكراهيةً وشحذ الرأي العام لاتخاذ موقفٍ على غير أسسه الحقيقية. وبذلك يتحول فساد الوسيلة إلى فساد المجتمع. ولعل أسوأ ما يواجه الرأي العام هو سيطرةٌ مطلَقةٌ على مصادر الإعلام تلغي الرأي العام، وتقف بين الرأي والرأي الآخر، وتقطع الطريق أمام اكتمال دائرة التداول والمشاركة في صناعة القرار. ويبقى

---

(٣٢) أخي . . أرفع رأسك عالياً.. أمامك إعلان. هكذا يحاصر المواطن بحملات الإعلان التي تحيط به في كل مكان، حتى أضحت مثل العلامات المرورية الكبيرة التي تقف أعلى طرق المرور السريعة لتشير إلى الاتجاهات . . غير الإيقاع المتواصل لمطرقة الإعلان على صفحات الجرائد والتلفزيون والملصقات في الطرقات وغيرها . . لم يعد الإنسان مخيراً في التوافق مع هذا الإعلان أو غيره، بل أضحى الإنسان مضطراً للانسجام مع هذه الحملة الإعلانية والقبول بشروطها وأهدافها، وتحولت القضية من الإقناع إلى سلب القناعة والخضوع لمتطلبات خارجية في السلوك الاقتصادي والاجتماعي.

هنالك مصدرٌ واحدٌ متسلطٌ، وغير قابلٍ للنقاش والرد، يلعب في ساحةٍ مفتوحةٍ لتشكيل المواقف والقناعات، وبالتالي حمايةً ورعاية الفساد بشكلٍ ما من أشكاله.

ليس غياب الديمقراطية، أو فرض الرقابة الحكومية الصارمة، العامل الوحيد الذي يضع وسائل الإعلام في موقف المساند للفساد أو المتستر عليه، بل إن غياب المنظمات والهيئات الشعبية المعنية برصد أداء الإعلام وتقويمه، أو حماية حقوق المواطن وحرية الحصول على المعلومات والأخبار، والتنازل التدريجي عن حقّ الرد تحت ذريعة الظروف الطارئة والاستثنائية، والتي غالباً ما تُفرَض بقوانين الطوارئ لمواجهة ارتفاع الأصوات المطالِبة بإصلاح دور وسائل الإعلام ومراقبتها. كل ذلك يقود إلى فقدان الدور وربما تلاشيه. وتبقى مسؤولية وسائل الإعلام التي يُفترض أن تؤديها نيابةً عن ضمير الشعب، دون رقيبٍ ودون متابعةٍ ورصدٍ في كشف مواقع الخلل فيها. وبدل أن يُسلّط سيف العدالة عبر وسائل الإعلام على الفساد والمفْسدين تتم حماية المفْسد، ويتكاثر الفساد والمفسدون، وتسقط الوسيلة الإعلامية تحت عجلات قطار التخريب.

على الرغم من كلّ ما صدر من مواثيق شرفٍ للعمل الإعلامي والصحفي، سواء تلك التي صدرت عن الاتحاد العام للصحفيين العرب، أم عن منظمات حقوق الانسان، فإن الفساد ما يزال يضرب بأطنابه في مؤسّسات الإعلام، ويتحول إلى منهج يحمي فكرة الفساد ويسوّقها، ويشجّع أصحابها على المواصلة وتحدي المجتمع، إذ لا يقف الإفساد في حدود التستر على الفساد، بل تعدّى ذلك إلى تبرير الفساد، وإلى حماية الإجراءات والقوانين التي تشكل بيئةً لتكاثر الفساد، ومن ذلك ما يأتي تحت ذريعة (إمكانية التفاهم بين المُستغِلين والمُستَغَلين) لتأجيل عوامل التفجر في الصراع الاجتماعي والقائمة على أساس الحرمان وعدم العدالة، والأخطر من ذلك جميعاً حيث تسقط وسائل الإعلام تحت ضغط التحالف بين متطلبات التكتيك السياسي والمصالح المالية، ليتحول الإعلام بأسره إلى سوق مضاربةٍ سياسيةٍ وقِيميةٍ على حساب الدور المبدئي أو الوطني، وعلى حساب مواثيق المصداقية والحيادية والمقدرة على ممارسة النقد، وملاحقة الخلَل وتقويمه.

فليَعِشْ المال ولتسقط الحقيقة

يتزايد القلق في العالم اليوم بشأن مفاهيم حرية الإعلام، والتصادم القائم بين حريتيْن: حرية الفرد في تلقي المعلومة الموضوعية والكاملة، وحرية مؤسّسات الإعلام في توظيف أعمالها ضمن إطار عقد صفقاتٍ تجاريةٍ رابحةٍ، واستثمار الإعلام فكرياً، وسياسياً، لأغراض مصالح وغاياتٍ محدّدةٍ، بل وتحويل الإعلام ومؤسّساته إلى

استثمارٍ اقتصاديٍ بحتٍ شأنه شأن صناعة وتجارة السيارات والملابس وغيرهما.

ويتجلى ذلك الاهتمام المتصاعد بشكل العلاقة غير الواضحة، وذات الملامح الابتزازية والتزييفية والفاسدة في الغالب بين سلطة المال وسلطة الإعلام في الدعوة التي تشهدها الولايات المتحدة لتوضيح دور وسائل الإعلام في ما يجري في العالم(٣٣) وبشكلٍ خاصٍ طريقة نقل الحقائق في مناطق الأحداث الساخنة: فلسطين والعراق وأفغانستان، وقضايا مثل الصراعات الحدودية، ومشاكل التنمية والتصدي لأخطار الأمراض (الأيدز) و(السارس)، والطريقة التي مارس فيها الإعلام الأمريكي الانصياع للبيت الأبيض، وخلفيات تورط الإدارة الأمريكية في الكثير من السياسات الفاشلة التي انعكست بشكلٍ كارثيٍ على الولايات المتحدة والعالم بأسره.

لم تعد قابلةً للإخفاء أو التعتيم الطرق التي تُسيطِر فيها مفاهيم السوق وطغيانها على صناعة الإعلام الأمريكي، إذ تكاد التغطية المستقلة والموضوعية للأحداث أن تختفي من وسائل إعلاميةٍ كبيرةٍ تُعدّ لدى المواطن الأمريكي مصدراً أساسياً لمعرفته ومتابعته لما يدور داخل أمريكا وخارجها. ودخل في السوق مصطلحٌ جديدٌ للإعلام في أمريكا هو (Infotainment) أو الترفيه المعلوماتي، إلى جانب الأخبار المسرّبة عن قصدٍ بهدف تحويل الاهتمام، أو تحشيد العواطف وتعبئتها بشكلٍ عدوانيٍ ضدّ قضيةٍ ما(٣٤)، وإغفال الموضوعات الرئيسة التي تهم المواطن الأمريكي، وتشتيت انتباهه في قضايا هامشيةٍ أو ثانويةٍ لا تتصل بما يحدث في الخارج أساساً، من آثام تُرتكَب ضد قضية حرية الإنسان، أو حرية الشعوب.

وببساطةٍ يبدو بشكلٍ جلي أن الهدف الحقيقي لوسائل الإعلام الأمريكية هو تسويق مفاهيم سياسيةٍ معينةٍ، ثم تحقيق الربح وليس الإقناع، وبالتالي فإن ما يحرّك كبريات الشبكات الإعلامية هو المال قبل أي عاملٍ آخر. فالتحدي الأكبر الذي يواجه

---

(٣٣) يقول بيتر يونج في كتابه **الإعلام والمؤسسة العسكرية** إن قدرة الإعلام على التزام الحيادية والموضوعية أضحت مسألة يلفها الغموض والشك.. فالسيطرة العسكرية على وسائل الإعلام في ميادين الحرب، أضحت تشكل عائقاً حقيقياً يحول دون أن تمارس وسائل الإعلام حريتها في التغطيات الإخبارية.

(٣٤) وفي المقابل يتهافت الإعلام الأمريكي في تصوير دموع الناس وتشنجاتهم الانفعالية بصفتها مادة درامية تستدر تعاطف الناس وبالتالي أموال المعلنين، واستثمار الحساسية العاطفية للترويج لفكرة أو الدفاع عن إجراء.. وقد لاحظ الباحث ذلك عن متابعته لبرنامج (أوبرا وينفري) (Oprah Winfrey) الذي تقدمه القناة الثانية في شبكة M.B.C ترجمة عن النسخة الأمريكية، كيف أن مقدمة البرنامج قد استضافت عدداً من الجنود الأمريكيين الذين شاركوا في العدوان على العراق، وأصيبوا في الأعمال العسكرية بجروح بالغة، أدى بعضها إلى إصابتهم بعاهات جسدية دائمة، وقدمت أولئك الجنود، كالأبطال، وركزت على شجاعتهم في تحمل جراحهم وإلى تعاطف أسرهم وأصدقائهم.. ولم تعرض مقدمة البرنامج المعاناة والآثار المادية والنفسية للعراقيين جراء احتلال بلدهم والاعتداءات (الجنسية) على معتقلي سجن أبو غريب!!.

الشبكات الأمريكية هو جذب انتباه المشاهد أو القارئ أو المستمع في قِطاع يغلب عليه تحقيق الأرباح عبر الترفيه، والترفيه المستمر. وتلك الشبكات ومن أجلً ضمان بقاء المتلقي مشحوناً وملتصقاً بها، تلاحقه ثانية فثانية من خلال استطلاعات الرأي لمعرفة مدى اهتمامات الجمهور بمختلف شرائحه. وهي قضيةٌ تُرصَد لها أموالٌ كثيرةٌ، وتقوم بها شركاتٌ متخصصةٌ في هذا المجال لمعرفة ما يرغب فيه، أو لا يرغب فيه المتلقي، وفي إطار حقيقةٍ سائدةٍ ومعروفةٍ سابقاً، وهي أن المشاهد الأمريكي المنهمِك بهموم وتفاصيل حياته اليومية يفقد سريعاً اهتمامه بمتابعة الأخبار، وبالتالي لا يملك الوقت لمتابعة واكتشاف الحقائق.

من هنا يكون أمر مرور الأكاذيب يسيراً وغير قابلٍ للفضيحة والانكشاف. وحتى إذا اكتشفت الأكاذيب، فإن سيل الأخبار، وسيل البرامج الترفيهية، والأمطار السوداء التي تسقط يومياً من غرف إعداد البرامج الترفيهية، على رأس المواطن الأمريكي، تجعله مغموراً بسيلٍ عارمٍ من دوّامة عدم التركيز بل عدم الاهتمام. وتأخذ الموسمية دورها حيث تتصاعد الاهتمامات حول قضيةٍ ما، ثم تختفي فجأةً لتحلّ بدلاً منها أخرى. وهكذا، وفي نموذج الفضائح المالية التي رافقت الفساد والنهب الذي تعاملت به الولايات المتحدة مع موارد العراق، أو الأموال التي خُصّصت لقضايا ما يسمّى بـ (إعادة أعمار العراق) شواهد مخزيةٌ لقصدية سياسة الإخفاء والتزوير. فالأسئلة الكثيرة التي أثيرت حول الصفقات المشبوهة، وعن الفساد المالي والسرقات في عمل شركة (هوليبرتون) (Halliburton) وبشكلٍ خاصٍ بشأن عقود توريد المشتقّات النفطية للقوات الأمريكية خلال عملياتها العسكرية في العراق، والتي بلَغت الأموال المتلاعب بها بحدود ١,٨ مليار دولار(٣٥)، وهو ما تحدث عنه تقرير البنتاغون في إطار تحقيقاتٍ ضمن المبلغ الإجمالي والبالغ ٤,١٨ مليار دولار. كل تلك التساؤلات لم تتلقَّ الإجابات الرسميّة من الجهات أو اللجان التي شُكّلت لتدقيق ذلك، كذلك غابت مثل هذه الأخبار عن وسائل الإعلام الأمريكية، ولم يظهر منها على السطح إلا الجزء اليسير.

إن قصص الفساد التي تزخر بها الصفقات الداخلية بين شركات الإعلام والإدارات الأمريكية المتعاقبة مسألةٌ داخليةٌ في إطار البيت الأمريكي. ونماذجها كثيرةٌ قد لا تخلو منها أية مناسبةٍ وفي أية وسيلةٍ إعلامية. أما الذي يشغلنا بالاهتمام فهي الطريقة (الفاسدة) التي تتعامل بها وسائل الإعلام الأمريكية مع القضايا العربية، ولا

---

(٣٥) Nell King Jr., «Pentagon Questions $1.8 B of Halliburton's Iraq Work,» *Wall Street Journal*, 11/8/2004.

نجد صعوبةً في الحديث عن الفساد في مختلف أوجهه إعلامياً وسياسياً، بل إن الإعلام الأمريكي في تعامله مع القضايا العربية، قد قاد إلى إفساد مؤسّساتنا الإعلامية العربية، بتسويق مصطلحاتٍ ومفاهيم مثيرةٍ للالتباس تقود إلى التشويش حول الحقيقة[٣٦]، وبشكلٍ خاصٍ حين يتعلق الأمر بصمود الشعب العربي الفلسطيني في وجه الاحتلال الصهيوني وإجراءاته العنصرية، أو بالأوضاع في العراق وعمليات مقاومة الاحتلال، وما نشهده من تدميرٍ متواصلٍ للحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

على الرغم من ذلك تتكرّر في وسائل الإعلام الأمريكية، وبإصرارٍ، تعبيراتٌ مثل «بناء العراق الجديد» و«تعزيز الحياة الديمقراطية» و«إعادة إعمار العراق» وغيرها، مما يوحي أن الفردوس الجديد الذي شيّده الاحتلال، يزدهر ويتفتح عن المكاسب التي تمنح العراقيين فرصة الانتقال من عصر الظلمات إلى عصر الازدهار والحرية!! وعلى خطى (التجربة الأمريكية) وتعبيراً عن الجانب المظلم في مسار الإعلام الأمريكي، اعتمدت بعض وسائل الإعلام العربية، ومنها بشكلٍ خاصٍ بعض قنوات التلفَزة الفضائية، وسقطت عن عمدٍ أو غير ذلك، في الترويج للموقف الأمريكي من العرب والإسلام، ولم تتوانَ عن استخدام التعبيرات والمصطلحات التي تسود اليوم، مثل الإرهابيين والمتطرفين وغيرهم، بل ذهبت إلى توظيف التصنيفات الجغرافية والفئوية التفكيكية للحالة السياسية والاجتماعية في الوطن العربي. ولذلك تتناول تلك القنوات قضية دارفور في السودان باعتبارها صراعاً عربياً ـ إفريقياً أو إسلامياً ـ وثنياً، وكذلك في تناول الأوضاع في العراق من منطق المثلّث السني، والمربع الشيعي وهكذا[٣٧]. وذهبت (بعض) القنوات الفضائية إلى تولي مسؤولية تغذية الخلافات السياسية العربية، الرسمية أو بين الحركات والتنظيمات السياسية، وتحولت البرامج الحوارية، إلى مقاهٍ حواريةٍ، وإلى ملاعب لتحقيق النصر والهزيمة، أو لنشر الغسيل القذر، والتباري في الفضائح وكشف المستور!!.

---

(٣٦) لقد سوقت أجهزة الإعلام الأمريكية تصنيفات خاصة بها، وانتقلت عدوى استخدامها إلى وسائل الإعلام العربية، مثل تصنيف الإسلاميين إلى معتدلين ومتطرفين، أو مفهوم «أرهاب المتطرفين الإسلاميين» والذي انتهى إلى اختصاره بمفهوم (إرهاب الإسلاميين) وصارت «الحركات الإسلامية» توصف بأنها محاضن فكر الإرهاب، ورحم تكاثر وتناسل الارهابيين. للمزيد انظر: صبري حافظ، «الهيمنة الإعلامية الأمريكية: سلاح التضليل وتبرير الحرب،» **الكتب: وجهات نظر**، العدد ٦١ (٢٠٠٤).

(٣٧) لقد اختارت وسائل الإعلام الغربية الاهتمام الزائد بمظاهر التطرف والعنف في بعض الأقطار العربية، وركزت عليها بشكل مكثف، وكأنها تحاول أن تقول للمتلقي إن صناعة العنف تزدهر في ظل قيم الإسلام وعند العرب بشكل خاص. . وقد كانت محطة الأخبار (فوكس) الأمريكية نموذجاً لهذا السلوك، فقد ركزت (فوكس) في برامجها الحوارية على تناول مسألة الجهاد، وتحويلها إلى مفاهيم جزئية تتمحور عند إرادة فعل (جاهد) وتعني قاتل، و(مجاهدون) تعني إرهابيين، وهكذا.

وبدلاً من أن تشارك بعض القنوات الفضائية في تعزيز اللحمة القومية وتعزيز الثقافة الوحدوية، وليس التفكيكية أو الإقليمية، فإنها ذهبت إلى صناعةٍ واسعةٍ للبرامج، والتي يسهم في كتابتها وإخراجها مختصون بإثارة المتعة الحسية المؤقّتة، دون توظيفٍ للمعارف والعلوم. وتلك البرامج ما هي إلا نسخةٌ مقلّدةٌ مشوّهةٌ لبرامج أجنبيةٍ، وعادةً ما تكون الهموم العربية مؤجّلةً، أو غير مرغوبٍ فيها لدى المتلقي العربي، عند عرض البرامج الترفيهية عن نجوم الغناء في مهرجانات التباري الاحتفالية، أو في المتابعة المستمرة لطبيعة الحياة اليومية على مدى أربعٍ وعشرين ساعةً لمجموعةٍ من الشباب المنظّمين لأغراض المنافسة في الغناء والرقص.

وبهذه الصورة انتُزِع من الإعلام، قسراً الدور التربوي، وأُفسِدت ذائقة المتلقين، وجمهرة الشباب بشكلٍ خاصٍ، وغُيّبت القضايا الأساسية لصالح الإثارة الحسية، وأحياناً الجنسية، في مشاهد مستمرةٍ من الرقص والتعري، وأصبح الفساد القِيمي والوطني مبرمجاً، وله القدرة على أن يملك منافذ كثيرةً، يباشر فيها تدميره للعلاقة المفترضة بين المواطن العربي وقضايا أمته ومستقبلها.

صناعة الأكاذيب

إذا كانت البقعة الدموية الحمراء في البيضة تدلّ على فسادها، فكيف الأمر إذا كان داخلُ البيضة كلها أحمر اللون؟ وهل لنا أن ننظر إلى الإعلام العربي اليوم من هذه الزاوية، أم أن إعلامنا العربي، أبيض ناصعٌ، والنقطة الحمراء ـ الفاسدة، جزءٌ صغيرٌ هامشيٌ، لا يؤثّر في سلامة الإخصاب والإبداع في رسالته المقدسة؟ هل إن بعض تلك البقعة الحمراء هو في تنزيه الحاكم وتبرئته من المعاصي التي أصبحت عنوان الصفحة الأولى في كل رسالةٍ إعلاميةٍ رسميةٍ عربيةٍ؟! أم أنه في تضليل المواطن العربي وإشغاله، والتغطية على فسادٍ أكبر، فساد الحاكمين سياسياً واقتصادياً، وعمليات (إفساد) المجتمع والحاضر والمستقبل معاً؟

إن ما يمكن أن يحدث في إطار إصدار قراراتٍ تعسفيةٍ وبصيغة أوامر قاطعةٍ لقمع حرية الإعلام، نشاهده اليوم معاً على شاشة التلفزيون، حيث تمتد يد رجل الشرطة لتسدّ بقوةٍ حازمةٍ عدسة الكاميرا[٣٨]. وترافق ذلك مع تهديدٍ لفظيٍ بقطع

(٣٨) لقد تكرر هذا المشهد كثيراً، وكان من أبرز تلك المشاهد ما حدث يوم ١٥/ ٨/ ٢٠٠٤ في قاعة قصر المؤتمرات في بغداد خلال انعقاد ما يسمى بالمؤتمر الوطني العراقي، فبعد أن نهض عدد من المشاركين في الاجتماع لإعلان انسحابهم واحتجاجاً على ما يحدث في النجف، وحين كان مصور قناة (العربية) التلفزيونية الفضائية يصور الحدث، جاء رجل مدني، يبدو أنه من المكلفين بالأمن في القاعة ليقطع التصوير، ويضع يده مباشرة على عدسة الكاميرا.. هكذا مباشرة وأمام المشاهدين تكمم الحقيقة، وتمارس رقابة القمع في الميدان.

البث ومغادرة الموقع، وبذلك يتعدى مفهوم الفساد مضمونه المادي (الرشوة والابتزاز والإغراء بالمنافع) إلى مفهومه القمعي التسلطي المصادِر للحرية تحت ذرائع مختلفةٍ. فالأكاذيب المغطاة بألفاظٍ رنّانةٍ ومغريةٍ أضحت تُسوّق بقوة السلاح، كما أن التشريعات التي تصدر في أوقات الطوارئ في الوطن العربي لمعالجة مواقف سياسيةٍ وأزماتٍ محليةٍ عادت تمثّل فرصةً لدى الأنظمة لقمع حرية الإعلام وتدفق المعلومات[٣٩].

ليس القمع وحده محطة الفساد ورحم تكاثره، فقد سوّق لنا الغرب الاستعماري (أسرار) صناعة الأكاذيب، عبر تحرر وسائل الإعلام من كل المعايير الإنسانية والأخلاقية التي تحمي المؤسّسات الإعلامية في المجتمعات الديمقراطية، ذلك أن سعي الولايات المتحدة إلى الهيمنة على مصادر المعلومات، والتي بلغت ذروتها في الحرب على العراق، قد حوّلت السيطرة على مصادر المعلومات والأخبار إلى انفرادٍ وصناعةٍ وهيمنةٍ (Information Dominance) و إلى اعتبار أن السيطرة على هذا القطاع تعني الانتصار في الحرب قبل استخدام الأسلحة[٤٠]. ولسنا هنا في معرض الحديث عن صناعة الأكاذيب والتلفيق والتضليل والحجب المقصود للمعلومات، غير صناعة القصص (على طريقة هوليوود في إنتاج أفلام الخيال العلمي) وإنما كيف أضحت آلة الإعلام الأمريكية تدور على فسادٍ داخلي يتناقض مع كل مبادئ حرية الإعلام ومواثيق الشرف والأمانة، وعلى فسادٍ خارجي يستهدف (غسل الأدمغة) وتمرير مشاهد مخالفةٍ للواقع، وإغراق المتلقي في لجّةٍ من الادعاءات والوقائع غير الصادقة، والمخالفة للحقيقة تماماً.

وبالعدوى، هكذا دوماً، تنتقل ابتكارات الغرب الإعلامية إلى المؤسّسات الإعلامية العربية، وهي في الوقت الذي تسقط فيه ابتداءاً بفخ الانبهار باستخدام المصطلحات والتوصيفات المثيرة للأحداث، تستعير التحليلات والآراء الجاهزة والقادمة من المنابر الإعلامية الغربية، وتُسوّق تلك التحليلات باعتبارها ابتكاراً خاصاً أو إنتاجاً فكرياً عالي الجودة يمكن استعارته وتطبيقه على الواقع. وليست بعيدةً عن

---

(٣٩) تتعرض وسائل الإعلام في الوطن العربي إلى أشكال متنوعة من الرقابة المسبقة أو اللاحقة، سواء منها التي تصدر بتشريعات عامة أو في فترات الطوارئ، أو الملاحقات القانونية للكتاب والصحفيين، وربما كانت الجزائر خلال عقد التسعينيات نموذجاً لطبيعة الإجراءات المتطرفة بشأن فرض قيود رقابية على وسائل الإعلام.

(٤٠) من الكتب المهمة التي صدرت مؤخراً عن أسلوب استخدام الإعلام الأمريكي في الحرب على العراق.. كتاب **أخبرني الأكاذيب**، انظر: David Miller, ed., *Tell Me Lies: Propaganda and Media Distortion in the Attack on Iraq* (London: Pluto Press, 2004).

ذلك تلك الاستعارة التفكيكية وغير الواقعية التي حملتها الصحافة العربية من إذاعة الـ B.B.C في توصيف حجم المقاومة العراقية للاحتلال وامتدادها الجغرافي بأنها مقاومة (المثلّث السني)، وهذا يذكّرنا بما كانت تسوّقه إذاعة الـ B.B.C لعقودٍ من الزمن في الحديث عن التوازن المذهبي في العراق من أن نسبة السكان الشيعة هي ٥١ بالمئة إلى ٤٩ بالمئة من السنّة، فأي إحصاءٍ سكانيٍ دقيقٍ، وعبقريةٍ أنثروبولوجيةٍ تملكها تلك الإذاعة الاستعمارية؟!.

ولا نغفل أنه في الوقت الذي تقف فيه مؤسّسات ومنابر (مراقبة أداء الإعلام) وجمعيات الصحفيين المعنية بمتابعة حرية الصحافة، وحرية الصحفيين ومواثيق الشرف الإعلامي، فإن الوطن العربي، وباستثناء دولٍ محدودةٍ، ما زالت المؤسَسات الإعلامية فيه خارج الرصد والمتابعة، مما يشجّعها على ممارسة أشكالٍ متنوعةٍ من الفساد والإفساد، ويضعها في الغالب خارج القانون والمساءلة، بل وفوق القانون. وحين تسقط وسائل الإعلام من فوق صهوة النزاهة، فإن الحقيقة والموضوعيّة سوف تتعرضان للتغييب، وستتحول تلك الوسائل من أدواتٍ في خدمة الشعب وقضاياه المصيرية، إلى وسائل بيد الشيطان ضدّ إرادة الشعب ومصالحه وأهدافه.

خاتمــة

قال الإمام الغزالي: «كلما قلّ الإيمان في قومٍ أكثروا من بناء الجوامع». فكيف الحال حين يغيّبْ الإيمان، وتتواضع جوامع المعرفة والرأي، ويتراجع دورها، ويتخلى عن زيارتها أهل المواقف، وحملة راية المغايرة والمحاجَجة والتجديد؟! إن التعرض لموضوع الفساد في ميدان الثقافة والإعلام، شأنه شأن أية محاولةٍ للاقتراب من معضلة الفساد في أي قطاعٍ آخر، وتبدأ من حيث البحث والتدقيق في العوامل والدوافع والآليات والنتائج المفْضية إلى التخريب والعطب، إذ إن الميادين الأخرى، كالاقتصاد والمال، على سبيل المثال، تقدم لنا بياناتٍ رقميةً تمثل حصيلة واقع الفساد وآثاره. و توفّر متابعة تلك الأرقام والإحصائيات قناعاتٍ قطعيةً مدعّمةً، كما أننا يمكن أن نستخدم الأدلّة الدامغة التي تتعزّز بسلطة القانون في إيقاع المحاسبة وفرض العقاب. ولكن يبقى هذا الميدان، الثقافة والإعلام متحصناً بخصوصيةٍ مميّزةٍ متصلةٍ بالمساحة الواسعة لأفعاله وآثاره، ولتداخله مع العوامل الأخرى، وفي المقدمة منها العوامل الاجتماعية والموروث والأصالة وغيرها، في مقابل آثاره السياسية والفكرية والاقتصادية في حياة الفرد والمجتمع في الحاضر والمستقبل.

بالإضافة إلى ذلك، وفي قطاع الإعلام على وجه الخصوص، فقد وُظّفت النتائج الباهرة والمتواصلة لمعطيات التقدم التقني في خدمة عمليات التضليل والتزييف للرأي والقناعات، فلم يعد الجهد المبذول في تزوير انتخاباتٍ محليةٍ (على سبيل المثال) محصوراً بإغراء الناخبين، أو بوضع أوراقٍ مزوّرةٍ في صندوق الانتخابات، أو في تغيير الصندوق بآخر أثناء نقله من مركز الانتخابات إلى موقع فرز الأوراق الانتخابية فحسب، بل وتعدّى ذلك إلى تزويرٍ كبيرٍ وواسعٍ مدعّمٍ بقوة المال وقوة السلاح. وعاد القائمون على عمليات التزوير يمثلون دولاً ومؤسّساتٍ كوكبيةً تملك تحت تصرفها أموالاً لا حصر لها، وتتحالف من أجل غايةٍ محدّدةٍ هدفها إحلال واقعةٍ مغايرةٍ، وعالمٍ مغرَقٍ في الزيف بدلاً من عالم الحقيقة والمصداقية.

وكما في الإعلام، فقد انتشرت عدوى الفساد في ميدان الثقافة، بل تعرض هذا الميدان إلى هجومٍ متصلٍ بقصد اختراقه والتأثير فيه سلباً، ولعلّ مكمن الخطورة في إفساد الثقافة يتصل بنواحٍ عديدة في بناء المجتمع وتربية الفرد، ومنظومة القِيم التي تشكل سياجاً حامياً للهوية والشخصية الوطنية. وإصلاح العطب في ميدان الثقافة أكثر كلفةً وأطول زمناً، ويحتاج إلى عملٍ فكريٍ شاملٍ يسدّ المنافذ التي تأتي منها رياح التخريب ومحاولات الإساءة.

ربما يشكل التداخل الحاصل اليوم بشكلٍ كثيفٍ، بين الإعلام وأدواته وطرائقه، وبين الثقافة وصِيغها وأشكالها، والتعامل الوثيق في معطياتهما وتأثيراتهما، عاملاً مساعداً في تنافذ وتفاعل الفساد والإفساد بينهما، فلم يعد فعل الإعلام يُؤدّى بمعزلٍ عن مُعطى الثقافة وبالعكس. لذا فإنّ التصدي لآثار الفساد، وتعزيز الحكم الصالح بكلّ معانيه إنما يستلزم عملاً شمولياً يُعزّز بالإرادة، ويستند إلى القِيم والمعايير الضابطة للأداء والمانِعة لكلّ أشكال الفساد وتعبيراته.

ومن ذلك، فإن الخطوات الأولى تكمن في الجرأة والشجاعة في الوقوف أمام هذه الظاهرة، والتصدي لها، وعزلها عن عواملها المسانِدة، وتعبئة الرأي العام، والمنظّمات المعنية بحقوق الإنسان وبقضايا حرية النشر والتعبير، وحشد المجتمع المدني بكل مستوياته في هذه المعركة، وبفضح الفساد والمُفْسدين، وتعميق مفاهيم الحكم الصالح في كل الميادين، وتطوير المشاركة الشعبية والديمقراطية الكفيلة ببناء السياج ومنظومة القِيم لمواجهة حالة التردي المعبّر عنها بسطوة الفساد والفاسدين.

ودون شكٍ، فإنها معركةٌ كبيرةٌ تتداخل فيها القوى والعوامل، ولكن الغلبة فيها ستكون لصالح الحق والعدالة مقابل الهزيمة للفساد والمفسدين. وإذا كان قول الإمام

الغزالي فاتحة الخاتمة، فإن مغلاق نهايتها يستند إلى هذا القول للعلامة والمؤرّخ العربي ابن خلدون، حيث يقول: «**فإن العيبَ اليكم معشَرَ الكتّابِ أسرعُ منه إلى القُراء، وهو لكم أفسدُ منه لهم، فقد علمتم أن الرجلَ منكم إذا صَحِبهُ من يبذُلُ له من نفسهِ ما يجبُ له عليه من حقّهِ، فواجبٌ عليه أن يعتقد له من وفائهِ وشُكرهِ واحتمالهِ وخيرهِ ونصيحتهِ وكتمانِ سرهِ وتدبيرِ أمرهِ ما هو جزاءٌ لحقِّهِ، ويصدقُ ذلك بفِعاله عند الحاجة إليه، والاضطرار إلى ما لديه**».

تعقيـــب (١)

حنان يوسف(*)

تأتي أهمية دراسة تأثيرات عوامل الفساد وآثاره في الثقافة والإعلام من منطلق الاهتمام التصاعدي والتراكمي الفائق لدور مؤسسات الثقافة والإعلام في إعادة صياغة وتشكيل الفكر والرأي العام العربيينْ. وينبغي الاهتمام بالعلاقة الارتباطية بين الطرفين. ومن المنطقي أنه حينما يعمُّ الفساد كمؤسسةٍ فإنه ينبغي عليه إفساد آليات الثقافة والإعلام لتتناسب مع منظومته، أومع صناعة أجهزةٍ ثقافيةٍ وإعلاميةٍ فاسدةٍ تتماشى مع السياق العام لانهيار القِيم الذي يجب أن يتوافر كبيئةٍ مناخيةٍ ملائمةٍ لتفشي الفساد، وتحقيق أغراضه، بل وإنشاء مفردات هذه الآليات بدءاً من القائم بالاتصال بنوعيْه كنخبةٍ ثقافيةٍ أو إعلاميةٍ، أو حتى طريقة صياغة الرسالة وتحريرها وعرضها وتقديمها إلى نُظم البث التقني والهندسي في حالة الرسائل الإذاعية والتلفزيونية. حيث نشهد ظاهرة نقل الفساد إلى حقليْ الثقافة والإعلام، أو استدراجهما إلى منظومةِ علاقاته، ويدخل ضمن ذلك عرضُ وتحليل ظواهر من قبيل شراء ذِمم المثقفين والإعلاميين ومؤسساتهم.

يمكن قراءة مرئيات الوضع الراهن لآليات الثقافة والإعلام وارتباطها بحالة الفساد بوضوح في العديد من النماذج والظواهر، وإن كان من غير المنصف ألا نعتبر أن الثقافة قد تَنزل من كينونتها المنزّهة عن الشرور لترتبط بالإعلام ـ الذي يرتدي في كلّ وقتٍ وزمانٍ حلّة المصالح والغايات ـ غير البريء أحياناً من الشرور والآثام، والمدافع عن الشيطان في أحيانٍ أخرى، فالاثنان متلازمان الآن ومشتركان في المسؤولية. وينبغي ألا يتم إخضاعهما لمعادلة د.جيكل ومستر هايد، بل إن خطورة

(*) أستاذة الإعلام الدولي، جامعة عين شمس، القاهرة.

الفساد الثقافي في كثيرٍ من الأحيان أشد خطورةً من التأثيرات الإعلامية، بل إن الخطورة الحقيقية للفساد تكمن في خراب القِيم وهدم الأخلاق والمُثل.

مداخل إجرائية

أولاً: اتجاهات الفساد الثقافي والإعلامي

الوضع القطري: ويرتبط ارتباطاً وثيقاً بخدمة أفرادٍ أو نُظم أو سلطةٍ معيّنةٍ بغض النظر عن النفع العام الذي يجب أن تؤديه من أجل دعم المسارات التنموية والنهضوية في المجتمع وتبرز في هذه الفئة مظاهر مثل: استخدام النفوذ في الثقافة والإعلام لتحقيق مآرب خاصة، وسيطرة أشخاصٍ أو أحزابٍ حاكمةٍ على دعائية الانتخابات مما يعرقل حرية تداول السلطة عن طريق انتخاباتٍ نزيهةٍ نظيفةٍ، والتستر على نماذج وقِيمٍ فاسدةٍ.

الوضع العربي: ومن ملامحه: تزييف الوعي العربي، وتشريد العقول المفكّرة، وإدانة الاجتهاد ـ التشرذم العربي والوقوع في مخالب التناحرات الحكومية. فلماذا لا تهتم الفضائيات العربية بالقضايا العربية في إطارٍ شاملٍ وليس في إطارٍ إقليمي محدّدٍ؟ وفي عصر(التكتلات) يجب عدم إغفال القطرية في الإطار العربي.

الوضع الدولي: من أبرز ملامحه هجومٌ إعلاميٌ مبرمَجٌ من جانب الغرب الأوروبي والأمريكي يستهدف هزّ النظم الحاكمة والضغط عليها، وتشويه صورة العرب والمسلمين باعتبارهم مصدراً للقلق والتوتر (وفقاً للأجندة الغربية)، والتمهيد لإقامة نظام جديدٍ في هذه المنطقة العاصفة، ولسيطرةٍ واسعةٍ للإعلام الغربي على مصادر المعلومات والتي خلقت ما يسمّى بظاهرة الاختلال الإخباري.

ثانياً: مقاييس الفساد الثقافي والإعلامي

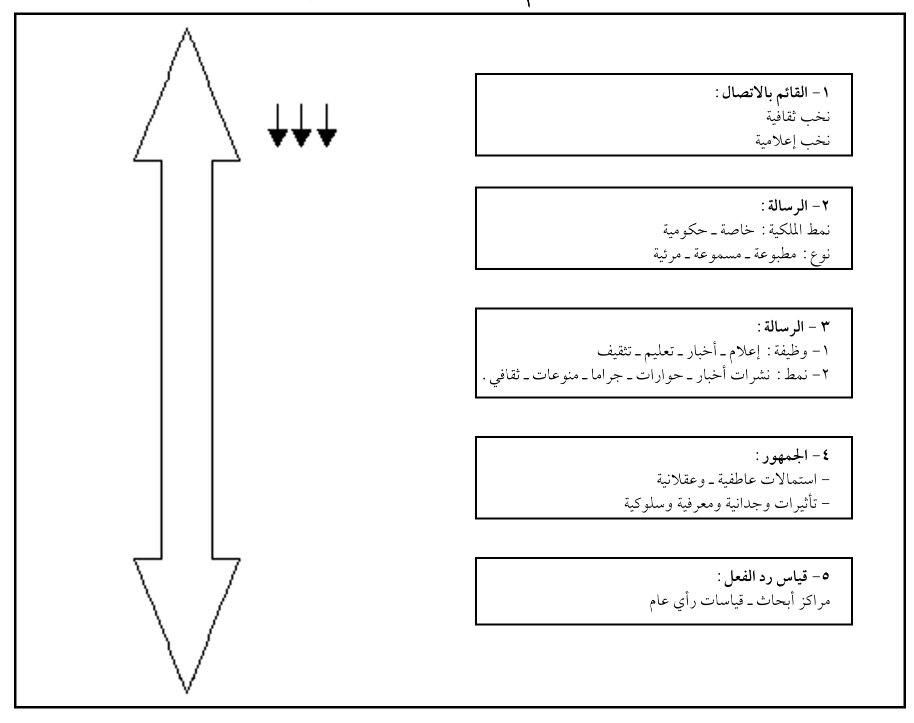
في ظل مناخ فاسدٍ نصطدم بعشراتٍ من النصوص المكبّلة للحريات العامة والديمقراطية بشكلٍ عام، والمقيّدة لحرية الرأي والتعبير وتداول المعلومات بشكلٍ خاصٍ، مما انعكس على كفاءة الإعلام في أداء الرسالة في ظل مناخ من التقييد والاختراق والتدمير. ومن سمات ذلك، أزمة المثقف العربي والشيزوفرينيا التي يعاني منها بين قوله وفعله، وعقوبات الحبس والغرامة المسلّطة، وغسيل الدماغ الفضائي القادم عبر الأسلاك، ولاسيما مع تدشين أكثر من قناةٍ غربيةٍ سواء عبر الفضائيات أم عبر الإنترنت، لتخاطب المواطن العربي باللغة العربية، مثل قنوات الحرة وإذاعة «سوا» ومجلة «هاي»، وتشتت المشاهد أمام أقمارنا العربية بين القِيم والعادات وما يسمى بأسلوب الإعلام (Media Style) (ستايل الميديا) والموافقة على العروض

الفاضحة (البورنوغرافية) ولا سيما في الفيديو كليب باسم العصرية والإبهار، وتأطير الخطاب الرسمي للبث.

ثالثاً: مفردات الفساد الثقافي والإعلامي

يوضح الشكل (٨-١) كيفية استخدام مفردات الرسالة الإعلامية المختلفة كمعايير وآلية للفساد.

الشكل رقم (٨-١)
كيفية استخدام مفردات الرسالة الإعلامية



مفردات النموذج:

١ ـ القائم بالاتصال: أدى تعاظم دور الدولة وسلطة الحكومة إلى الهيمنة أو السيطرة بشكل جزئي أو كلي على معظم وسائل الإعلام، ومن ثم إلى تحكم في الخطاب الإعلامي والقائم بالاتصال فيه، وتوجيهه وفق سياسته ورؤاه بما يخدم مصالحه حتى لو لم يقتنع القائم بالاتصال بذلك. بالإضافة إلى شراء واستكتاب المفكرين ليتوافقوا مع أفكار السلطة الحاكمة.

٢ ـ الوسيلة

هيمنة السيطرة على وسائل المعلومات مما خلق ارتباطاً قائماً مختلاً، و تطور الإعلام الإلكتروني وشبكات البث التلفزيوني وقدراته التأثيرية في «المونتاج» في الحذف أو الإضافة أو الاختيار بما يتفق مع أجندة المرسل. ودخول القطاع الخاص في سباقٍ محمومٍ لامتلاك القنوات الفضائية واحتكارها.

٣ ـ الرسالة: تختلف تقنيات الرسالة المستخدمة كآليةٍ للفساد ما بين:

الخلط بين وظائف الإعلام المختلفة في الأنماط والقوالب الاتصالية المتعددة، وأبرزها خلط الإعلان بالأخبار على اعتبار أن الإعلانات صارت مصدراً من مصادر الدخل الأساسية للوسائل الإعلامية مما ينتج رسائل محرّضةً على العنف، ومثيرةً للتعصب والتطرف، وفاسدةً وسطحيةً.

٤ ـ إنتاج خطابٍ إعلامي عميلٍ للسلطات يسقط في براثن تزييف الوعي وإنتاج رسائل تعتمد على الترفيه لإغراق المتلقي في الخطاب الإعلامي المزدحم في التسلية والترفيه.

٥ ـ **الجمهور**: ضعف المقاومة وهشاشتها، مما يعرّض الجمهور للاستقطاب الحاد ما بين التبعية الكاملة أو القهر الاختباري، أو ينصرف عن وسائل إعلامه ويقع في أحضان وسائل أخرى أجنبيةٍ يستقي منها معلوماته ومن المفارقة أن الإعلام العربي قد فقد مصداقيته أمام الرأي العام من ناحيةٍ، وفاز باحتقار النظم الحاكمة من ناحيةٍ أخرى باعتباره أداةً طيّعةً سلسةً مأمورةً تحركها السلطة متى وكيف شاءت؟!

٦ ـ قياس رد الفعل ورجع الصدى:

من المفترض أن يتم هذا وفق آلياتٍ ووحداتٍ بحثيةٍ وقياسيةٍ نزيهةٍ وشريفةٍ ومستقلةٍ وموضوعيةٍ، غير أن الفساد طال ذلك من خلال الاعتماد على مراكز بحثيةٍ موجّهةٍ لأهدافٍ وأجنداتٍ خاصةٍ.

تطرح السطور التالية نموذجاً مختصراً لدراسةٍ استطلاعيةٍ هدفت إلى قياس مدى إلمام الشباب العربي بدور الثقافة والإعلام كأدواتٍ مساعدةٍ للفساد أو للإصلاح في المجتمعات العربية.

نموذج: دراسة حول علاقة الفساد بآليات الثقافة والإعلام لدى الشباب العربي ـ دراسة استطلاعية:

ـ **منهجية الدراسة**: دراسة استطلاعية مسحية

ـ **تساؤل الدراسة الرئيس**: هل الثقافة والإعلام في الدول العربية أدوات فسادٍ أم إصلاحٍ؟

ـ **عينة الدراسة.** عيّنة من (مائة شابٍ عربي) من طلاب بكالوريس ودراساتٍ عليا بقسم الإعلام في جامعة عين شمس.وتمّ الاختيار على أساس أن فئة الشباب الفئة المستهدفة غالباً من عمليات الإفساد وتزييف العقل وغسيل الأدمغة على اعتبار أنها الفئة الأقرب للتشكل وفي ذات الوقت منوط بها مسؤولية التغيير.

ـ **المفهوم الإجرائي للدراسة**: تم استخدام المفهوم الذي أدرجه المعجم الوسيط للفساد على أن «الفساد يعني الخلل والاضطراب والتلف»[1].

ـ **إجرائية الدراسة**: تم تصميم استمارةٍ تقيس فرضية الدراسة وتساؤلها الرئيس، واتفقت نتائج الأسئلة على النحو التالي:

١ ـ صِفْ أبرز مظاهر الفساد في وسائل الإعلام والثقافة في بلادك:

ـ مواد إعلامية ساذجة ولا تتناسب مع الأوضاع العربية. ٨٠ بالمئة

ـ إعلامٌ وثقافةٌ مواليان للسلطة والأنظمة ٩٠ بالمئة

ـ إعلامٌ وثقافةٌ متأمركةٌ ومخترَقة من الغرب ٦٥بالمئة

ـ إعلامٌ عربيٌ يمزّق الهوية العربية ولا يجمعها ٧٠ بالمئة

ـ ابتزاز الأشخاص من أجل الكتابة عنهم ٧٥ بالمئة

أخرى تذكر: (روبي ـ هيفاء وهبي ـ سلبي ـ ضعيف ـ محدود القدرة البشرية والفنية ـ المحسوبية في تعيين أبناء الأقارب من العاملين بالمؤسسات الإعلامية ـ الواسطة ـ الرشوة مقابل الظهور في برامج ـ ابتزاز الأشخاص).

٢ ـ إلى أي مدى ترى أن وسائل الإعلام والثقافة في بلادك تحارب الفساد؟

ـ إلى حدٍ كبير(١٥ بالمئة) إلى حدٍ ما (٢٥ بالمئة) نادراً (٤٠ بالمئة) لا أدري (٢٠ بالمئة)

٣ ـ هل تقدّم وسائل الإعلام والثقافة في بلادك نماذج من الفاسدين وعقابهم؟

دائماً (١٠ بالمئة) أحياناً (٣٠ بالمئة) نادراً (٦٠ بالمئة)

---

(١) **المعجم الوسيط**، ط ٢ ([د. م.: د. ن.]، ١٩٧٣)، مج٢: **إحياء التراث.**

٤ ـ صف لي رأيك في إعلامك الوطني:

ـ موالٍ للحكومة. (٨٠ بالمئة)

ـ إعلامٌ حرٌ ومستقل. (٢٠ بالمئة)

ـ سطحيٌ ومزيّف. (٦٠ بالمئة)

٥ ـ صف رأيك في تغطيات الإعلام العربي:

ـ يدعم الهوية العربية (٥٠ بالمئة)

ـ يمزق الهوية العربية (٧٠ بالمئة)

ـ مبتذلٌ وسطحيٌ (٥٥ بالمئة)

ـ هو في وادٍ والشعوب في وادٍ (٥٠ بالمئة)

يناصر القضابا والأزمات العربية (٦٠ بالمئة).

٦ ـ صف لى رأيك في تغطيات الإعلام الدولي للعالم العربي:

ـ ملوّنة ومتحيّزة (٩٠ بالمئة)

ـ سبّاقة وآنيّة (٩٠ بالمئة)

ـ تزرع قيماً سلبيةً لا تتناسب مع مجتمعاتنا (٩٨بالمئة)

ـ تقدم نماذج غربيةً إيجابيةً (٩٥ بالمئة)

٧ ـ ما رأيك في المثقف العربي:

فقيه السلطان ٧٠ بالمئة

مناضل ٤٠ بالمئة

سلبي ٦٠ بالمئة

مغلوبٌ على أمره ٨٠ بالمئة

٨ ـ هل تقدمت بمشاركة في وسائل إعلامٍ أو منتدى ثقافيٍ بشكوى من واقعة فساد أخلاقيٍ أو قيِميٍ أو سياسيٍ أو غيره ؟

نعم ٢٠ بالمئة لا ٨٠ بالمئة

٩ ـ لمن أجاب بنعم: في أي موضوع:

(انحصرت غالبية الإجابات في: إبداء الرأي في قضايا سياسيةٍ أو ثقافيةٍ بآراء رافضة)

١٠ ـ لمن أجاب بلا لماذا:

(انحصرت غالبية الإجابات في إيمان المبحوثين بعدم وجود فائدة مِن المشاركة في مواجهة الفساد).

نتائج الدراسة

أوضحت الدراسة الاستطلاعية المبسّطة كما تشير نتائجها المرفقة إلى أن هناك حالةً من تفهم مدى سلبية وسائل الإعلام الآن، وكونها أداةً معاونةً لتحقيق الخطط الإفسادية لا الخطط الإصلاحية، مع وعي المواطن العربي بأن هناك حالاتٍ استثنائيةً تنطوي على قدرٍ كبيرٍ من الرغبة الحقيقية في معاونة الإصلاح، ومساندة قضايا الأمة. وعليه فمن الأهمية طرح رؤى مبدئيةٍ وأفكارٍ كسيناريوهاتٍ بديلةٍ من الحالة الثقافية والإعلامية في الوقت الراهن. كما أشارت نتائج هذه الدراسة إلى مدى السلبية والقهر الاختياري الذي يعاني منه المواطن العربي، وفئة النخبة الشابة منه، وعدم رغبتها في ممارسة دورها بشكلٍ حقيقي الأمر الذي يطرح من جديدٍ ضرورة إيجاد رؤىً للتغيير، وإطلاق العنان لقدرات الأفراد والمواطنين بدلاً من القهر والاستسلام، وتضييق الخناق على حريات التعبير والرأي.

رابعاً: سيناريوهات بديلة: الثقافة والأعلام ـ آليات لتقليص الفساد:

● العمل على خلق قوى حقيقية للتغيير لمكافحة الفساد وبناء الإصلاح.

● بحث مكونات مشروع الإصلاح العربي، وما القوى السياسية والاجتماعية التي ستقوم على تنفيذه، وفي أي مدىً زمني؟ في ظل العجز الديمقراطي ترسيخ مفهوم الديمقراطية ذاتها، وإكسابه الشرعية الدستورية والقانونية والثقافية التي يستحقها، ولاسيما بعد الخبرات المريرة التي عانتها الشعوب في القرن العشرين، نتيجة ممارسات النظم الديكتاتورية أياً كانت صورتها. مع المعاونة في إقامة الدولة الحديثة الديمقراطية التي تحترم التعددية السياسية، وتُوفّر ضمانات حرية التنظيم وحرية التعبير وحرية التفكير، ولا يجوز أن يهيمِن فيها حزبٌ سياسيٌ واحد عُلى مجمل الفضاء السياسي، ويحوّل بالتالي باقي الأحزاب إلى كومبارسٍ يدور في فلك الحزب الحاكم.

● التغلب على مشكلة أن معظم أجهزة الإعلام في الدول النامية تُعدّ أجهزةً تابعةً مباشرةً للحكومات، وتعتبر أيضاً بمثابة متحدثٍ رسمي باسمها. ولذلك فهي تعبّر في معظم الأوقات عن موقف الحكومات والمسؤولين منً دون أن تؤدي مهمتها المباشرة في التعبير عن مصالح الجماهير، وهو ما يزيد من مدى التفاوت في الفهم

والتجاوب بين الجماهير والمسؤولين عن السلطات التنفيذية.

● نفهم أن حق الشعوب في المعرفة لا يقتصر فقط على تلقي المعلومات، وإنما يمتد حقها الطبيعي ليشمل آليةً تتعلق بحقها في المشاركة الإيجابية في وضع الآراء، وان كان تحقيق المشاركة والتفاعل لا يمكن أن يتم في ظل أجهزة إعلام تمتلكها السلطات التنفيذية. ومراعاة تجنب ما يحدث حالياً في معظم الحالات حيثً تقترن تغطية وسائل الإعلام المملوكة من قِبل السلطات التنفيذية لما تقوم به الحكومات بالكثير من الحذف أو الاختيار أو الاستخلاص أو التضخيم أو التقليل لبعض مدلولاته، أو إهمالٍ مقصودٍ لبعض عناصره التي تهم الجماهير، مما يؤدي إلى أن يظهر الإعلام بصورةٍ مصبوغةٍ بنوعٍ من التحيز أو التشويه أو التزييف أو التحريف.

● تهيئة المناخ الثقافي لتحقيق التطوير الديمقراطي وتداول السلطة سلمياً، وذلك بالعمل على مواجهة الرواسب والعادات الجامدة والآثار المتراكمة لأوضاع وأساليب سياسيةٍ فاسدةٍ من شأنها أن تحول دون فاعلية المشاركة السياسية. وشأن هذه المواجهة تغيير النظرة السياسية والاجتماعية إلى المرأة، وإشاعة ثقافة الديمقراطية في مناهج التعليم والإعلام.

● العمل على إلغاء أشكال الرقابة على النشاط الفكري والثقافي بما يدعم حرية الفكر، ويحرك عملية الإبداع، بعيداً عن وصاية أي جهةٍ أو فئةٍ باسم الدين والتقاليد أو الخصوصية أوالسياسة، أوما يُطلق عليه تجاوزاً اسم المصلحة العامة. فتقدم الأمم مرهون بكفالة الحرية الكاملة لمبدعيها ومفكريها في مجالات أنشطتهم المختلفة.

● تشجيع دور النخبة على القيام بدورها الحقيقي في استجلاء الحاضر واستشراف المستقبل.

● إطلاق حرية الصحف لكل القوى السياسية والاجتماعية من دون تمييز، وتمكينها من التعبير عن نفسها بحرية.

● إطلاق حرية تداول المعلومات بإلغاء القوانين التي تحجب المعلومات، وإلغاء جميع القوانين المقيّدة لحريات التعبير.

● إصلاح السياسات العامة المبنية على علاقات الخلل القائمة مثل تبعية الإعلام للسلطة الحاكمة، وعلاقة ذلك بعدم التوزان في التدفق الإعلامي والمعلوماتي المقصور حالياً على التدفق من أعلى إلى أسفل، ومثل علاقة الهيمنة الخارجية على الأمور الداخلية.

من هنا يجب السعي إلى محاولة وضع سيناريوهاتٍ لتفعيل دور الإعلام والثقافة الحقيقي في بناء الأمة ونهضتها، بحيث تصبح مواد إصلاح وليس مواد هدم وتخريبٍ وإفسادٍ. وينبغي الوقوف بوضعيةٍ صادقةٍ مع ضرورة توفير بيئةٍ حاضنةٍ للإصلاح يساندها إيمان النخبة بدورها الطليعي الحقيقي، ودورمؤسسات المجتمع المدني العربي في القضاء على كافة أشكال الرقابة والقهر والاستبداد، واستغلال النفوذ واستغلال الآخرين من أجل بناء الأجندات الخاصة.

تعقيب (٢)

نسيم الخوري[*]

يطرح عنوان «الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية» مسألةً في غاية الأهمية، وعلى تماسٍ مباشرٍ مع الثقافة والإعلام ليس كميدانيْن لهما صفةٌ تبعيةٌ أو ثانويةٌ في الصحافةً ووسائل الإعلام، يأتيان بعد الأنشطة البشرية الأخرى مثل السياسة والاجتماع والاقتصاد، وتلك نظرةٌ قديمةٌ تقليديةٌ مشوبةٌ بالنظرة السريعة إليهما، بل كحقولٍ متقدّمةٍ تشغل رأس جدول المنجزات الحضارية المعاصرة والمنقادة إلى مقولات العولمة.

قد يصحّ التأمل أو السؤال عن العِبر المرجوّة من استمرار الفصل حتى اللغوي بين الثقافة والإعلام اللذين باتا مصطلحين متداخلين إلى حدودٍ يمكن الجهر فيها بثقافة الإعلام أو الثقافة الإعلامية والإعلام الثقافي، أو ما يُعرف بثقافة الشاشات المتشظيّة المغرية لكلّ جماعةٍ من البشر المحصورة اهتماماتهم وطموحاتهم في التماعة القِطع الزجاجية المصفوفة في بيوتهم. ويأتي هذا كلّه في زمن انحسار الثقافة وتهديد مظاهرها بالانقراض، وتبرّم الشعوب التي دفعت الكثير من التضحيات لترسم حدودها بعد الحرب الكونية الثانية واقتسام العالم، وهي تبدو وكأنها تدفع مجدداً ثمن إزالة حدودها تلك تحقيقاً لطموحات دولة العولمة.

تولّد الحضارة الرقمية (Digital) المجتمعات الرقمية والثقافة الرقمية والإنسان الرقمي المفتون بنقاوة الصور وسرعتها وزهوها، وهي في ذلك سلطةٌ خفيةٌ مستجدةٌ تحمل صفتينْ: المشاعية والصدفة. وهما صفتان في الثقافة تنبعان من قلب الفكر المنظومي (Systémique) الذي تمكّن من تحقيق تلك المنجزات الإعلامية الهائلة.

(*) باحث لبناني.

إننا وفقاً لهاتين الصفتين نتقاتل على المواقع الثقافية/ الإعلامية في عصر حجز المساحات والنوافذ الإلكترونية في الفضاء أو مايعرف بـ (Land Claim) إذ يكفي لهذا أن يبتكر الإنسان المعاصر فكرةً أو مشروعاً، ويحجز له موقعاً يمنحه اسماً، ومنه وبه يتّصل ويحيا في حقائق واقعيةٍ وخياليةٍ وفي نيته سلطةٌ لامتناهيةٍ يطوّع فيها الكرة الأرضية بمعناها الإنترنتي. وبهذه الصورة يستعيد العالم تاريخ هجوم البشر على القارة الأمريكية بعدما اكتشفها كريستوف كولومبوس، حيث كان يكفي لأيٍّ كان أن يحتلّ قطعةً من الأرض ويسميها لتصبح ملكاً له، وميداناً منه ينطلق في تحقيق سلطاته ومراميه.

تحقّق الثقافة الجديدة تراكم القطيعة بين أجيال الآباء وأجيال الأبناء المحكومين بالأزمات والأمراض الجديدة والموت السريع، تماماً كما الأجيال من الوسائل الاتصالية والإعلامية التي نراها محكومةً بالصفات عينها، وخصوصاً صفة الفساد والموت أو السقوط في الماضي والتناقض مع المعاصرة أو الخضوع للدُرجة أي الموضة تحقيقاً لـ «حضارة الاستهلاك». وبهذا يتمّ تبادل الأدوار بين الأجيال المذكورة فيذوي كلّ الفكر الأرسطي اليوناني القديم المبني على المعرفة لصالح الخبرة، ولحسن قيادة الشاشة أو الانقياد إليها ممسكين برأس الفأرة مؤشّراً به ننفذ بالضوء إلى مخازن المعرفة العالمية المعروفة والمهجورة والتي قد نجدها وقد نخَرها سوس النسيان. فالقليل من المعرفة مع الكثير من الخبرة أفضل بكثيرٍ من الكثير من المعرفة مع القليل من الخبرة. وما حققه ماكنتوش مخترع أوّل حاسوبٍ للاستعمال الشخصي هو أهم مما أنجزه فكر أرسطو في المعرفة والثقافة، ويتجاوز ما جاء قبله من مشتقات الكرونوس في استعباد الإنسان، ثم يرسّخ كلّ ما له ارتباطٌ بالإيماغوس أي سلطات الصورة.

***

ووفقاً لهذه المقولة الجديدة، إن تمّ التوافق عليها، نكون قد حقّقنا فلسفة الفساد ورسخناها، و بعدما أفرغنا الرؤوس من علوم الحساب نجهد إلى تفريغها من المعرفة التي يتمّ تجويفها وبيعها مثل البطيخ في عصر الإعلاميين المأجورين، وبتنا على طريق تحقيق الحلم الفرويدي الذي ربط ما بين الشخصية البشرية و«الهو» في بنائه للعمارة النفسية البشرية. و«الهو» أي (Le Ça) هي الطبقة السفلى من بنيان الشخصية الخاصة الحاوية لمجمل الغرائز البشرية المحكومة بالميل إلى تحقيق الفوضى، وإشاعة الفساد خارج أي ضابطٍ أو حدود.

يأتي في طليعة هذه الغرائز العنف والجنس اللذان يشكلان حجر الرحى في الفلسفات المعاصرة والبرامج الإعلامية وخصوصاً الإعلانية منها وفي معظم وسائل

الإعلام العالمية. وإذ تتقدّم الغرائز بوتيرةٍ متضاعفةٍ لتراجع مثال الأنا والأنا الأعلى أو الطبقات العليا من الشخصية المعاصرة، يصبح من السهل فهم هذا الخوف المتفشي في الشعوب الطريّة، ونحن منها، لأفكار النهايات والانهيارات أو الاحتماء بالماضي الفج الذي ما عاد يليق لا بالحاضر ولا بالمستقبل، أو الانخراط في ما تقدّمه الشاشات المهشّمة إلى درجةٍ من التماهيات التي تصل تخوم الفصامية.

كانت الشخصية البشرية تابعةً في تكوينها العام الى دوائر أربع: دائرة التكوّن في الرحم، ودائرة التربية في المنزل، ودائرة التعلّم في المدرسة والجامعة ثمّ دائرة المجتمع. وتتدرج هذه الدوائر في حجمها وتأثيرها، وغالباً ما تكون كلّ دائرةٍ من هذه الدوائر مشروطةً بفطامٍ خاصٍ له نتائجه وتأثيراته الخاصة. ماذا حصل مع وسائل الإعلام؟

لقد تمكنت وسائل الإعلام من الإحاطة الشاملة بهذه الدوائر الأربع، والقبض الحقيقي على الأقسام الكبرى من مكوّناتها وعناصرها، وضربت حولها جميعاً دائرة أكثر اتساعاً وتأثيراً، حتى بات البحث عن أثر الإعلام في سلوك الأفراد والجماعات من المسلّمات التي لا تقبل جدلاً، ولا تستأهل بحثاً، لأنّ الإعلام لايؤثّر فحسب بل ويربيّ ويثقف ويعيد تركيب وقولبة الأفكار والشخصيات بفعاليةٍ عاليةٍ ومن دون مظاهر ظاهرةٍ للسلطة بمفهومها المتعارف عليه.

وتخرج السلطة بفضل الإعلام من معناها في القوة، بعدما كانت الملاط المتين في الوجود الاجتماعي من سلطة الموروث الجيني الملازم للإنسان إلى سلطة الوعي، فسلطة اللاوعي ثمّ سلطات المجتمع. من الأسرة إلى الدولة ومن المقدّس إلى النزوات الفائرة، وصولاً إلى سلطات العلم والتكنولوجيا ووسائلها المحكية والمسموعة أو المقروءة، والتي تكاد تبدو بديلاً من مجمل السلطات الأخرى حيث لا استمرارية لأيّ سلطةٍ دون رعاية الإعلام وحضوره ولو كان مجبولاً بالخديعة والفساد والتضليل وعصر الأسواق والأذواق، وخارجاً من أيّ صفةٍ رسوليةٍ أسبغها عليه المكتوب والمُقال في قوتهما وسلطاتهما المطلقة والتي غالباً ما كانت مستمدةً من السماء.

وقد يكون ميشال فوكو من المفكّرين الرواد الذين ربطوا ما بين القوة والمعرفة، ومنح السلطة بعداً اتصالياً، فرآها علاقة قوةٍ بمعنى أنها كامنةٌ في حال السلطة وممارستها وارتباطها بالآخر. وعندما تقوم القوة مع الآخر تصبح سلطةً، وعنها ينتج الرفض والخضوع والإخضاع بمعنى السيطرة. ليست القوة إذن في معناها الفج، بقدر ماهي قدرة التأثير فعلياً في الأشخاص والأمور بهدف نشر أفكارٍ، وزعزعة نسق القِيم لقاء أموالٍ طائلةٍ، وبالتماس مجموعةٍ من الوسائل المغرية التي تتحرك بين

الإكراه والإقناع، وتتحول لتغدو إمكانيةً هائلةً متاحةً لأحدهم داخل علاقةٍ ما، تسمح له بتوجيه الأمور حسب مشيئته.

ويخفّف هذا التوجه لـ «سلطات» الإعلام الناعمة الجميلة غير المباشرة، والتي لا تتجاوز نعومة خيوط العنكبوت العالمية في منظومة www المعرفية، من غلواء القوة والتصدّي لها، باعتماد الإقناع والتماس الحيلة والدبلوماسية في إدارة العلاقات مع الآخرين، وتصبح السلطة «فنّاً كاملاً، وعلوماً وممارسةً» كما رآها جورج بالاندييه، بعدما رآها نيتشه تحقيقاً لإرادة القوة الطبيعية، أو إرادة القوة لدى فوكو أوسلطة الكتابة مع جيل دولوز، أو تحوّلاً للثقافة بفضل وسائل الإعلام إلى ما يشابه الميدان العام، أو ما يُعرف في لبنان مثلاً بالساحة المفتوحة على العالم، وهو ما نألفه في الخطابيْن الشعبي والرسمي. والمعروف أنّ للساحات أعباء في تاريخ بناء الأوطان والثقافة. وإذا كان الفساد في معانيه المتعددة وحقوله المتشعّبة على قرابةٍ دمويةٍ تاريخيةٍ بالسلطة بمعنى الحكم والسلاطين في كلّ العصور، نفهم كيف أن البشر باتوا يديرون الظهرعفوياً إلى مجمل المفاهيم التقليدية المعروفة، وبات الفساد بكلّ أصنافه وأشكاله ونتائجه حاضراً في الميدان العام وجذاباً للجميع.

هذه التبادلية في الأدوار المتعاظمة بين السلطات ووسائل الإعلام هي التي هشّمت كل ما يمتّ بصلةٍ الى قدسيات الكتابة/ الثقافة/ العادات/ التقاليد/ اللغات/ العلاقات واستعلائها. كيف؟ يكشف تفاعل هذه السلطات الثلاث مع الصحافة عن مسائل جوهريةٍ معلنةٍ أو خفيّةٍ عبر التاريخ، وخصوصاً في بلدان الوطن العربي والدول المماثلة، أقلّها ولاء الصحافة لها أو استعداؤها. وهما موقفان محكومان بالنظرة إلى وسائل الصحافة من حيث كونها وسائل إقناع وتعبئةٍ للرأي العام، أو وسائل ترويجٍ ودعايةٍ لمواقع السلطة، أو وسائل تغييرٍ، ومبعث تحوّلاتٍ مختلفةٍ.

ترتفع أحجام هذه التحوّلات مع خروج الإعلام من «قفص» الصحافة المكتوبة أو خروجهما معاً من «قفص» السلطة الرابعة المحدَّد إلى تجلياتٍ سلطويةٍ خارقةٍ تتحكم بكيان الإنسان المعاصر. وتتمثل هذه التجليات في التقنيات الضوئية الالكترونية الباهرة في جذبها للسلطات كلها، فلا تضاهيها أية سلطةٍ أخرى، ولا تتجاوزها بالطبع، بل يبدو الإنسان معها أسير «أقفاص» الفردية حيث الربح وتحقيق الذات الرقمية المنبهرة بالشكل من دون المضمون، وحيث السقوط الأكبر لمقولة الأخلاق والاتصال.

لقد تعاظم دور الإعلام إلى درجةٍ باتت فيها الشاشة في وظائفها المرئية ـ المسموعة اللامتناهية قادرةً، مثلاً، على نقل الأفكار والأشخاص وترسيخها فتجعل

من مسألةٍ عابرةٍ قاعدةً ثابتةً، ومن نجمِ رياضي أسطورةً تتخطى في قوتها ومداخيلها الأفكار والعقول والتصورات القديمة، ومن سياسي سارقٍ مثالاً في الأخلاق، ومن بغيٍّ محترفةٍ عالماً من المُثل والطهارة. إننا في تبادل أدوار ووظائفٍ سلطويةٍ بين الإعلام ومعاقل السلطة التقليدية، ولليهود باعٌ هائلٌ من النفوذ في هذا الميدان المرتكز الى الإعلام والمال.

يرافق هذه «السطوة» الإعلامية أفول السلطات وانهياراتها، وتراجع رجالات السياسة واهتمام الناس بالسياسة والسلطة، وخصوصاً في بلدٍ مثل لبنان يبدو فيه الإعلام والمال بكلّ استعمالاته الوسخة «جرثومةً» تصيب المجتمع بأكمله فيتحوّل إليه، و قد تأخذ الكلمة المباشرة بعد رونقها وحياتها مجدداً، بعدما بدت تخبو ثقافياً، لكنها الكلمة التي لا تستند إلى حليةٍ أو قاعدةٍ أو ضوابط.

وإذ تتراجع المؤسّسات الدينية والتعليمية والعائلية كأساسٍ يؤلّف سلطات تكوين الأفراد ومعارفهم وثقافاتهم وقِيَمهم، وتملأ وسائل الإعلام فيه هذا الفراغ الحاصل، فإنّ تداعياتٍ في شراء الذِمم تصيب الأفراد لا في ثقافتهم بل في تطلعاتهم وجشعهم ولهفهم خلف الخدمات التي تشرّع المال وتنظّم الفساد وتبرّره في مقولتيْ «الحرْبقة والشطارة». والأخطر من كلّ ذلك أنّهم ينشدّون نحو فراغ آخر أكثر خطورةً وشمولاً، هو فراغ الوقوع في التبرير للفساد كثقافةٍ جماعيةٍ تؤسّس للانحلال، ويتبعهم في ذلك زعماء السياسة الطائفيون الذين كانت لهم وسائلهم التي رافقت حروبهم في الوطن وعلى الوطن، ويطورّون هذه المؤسسات. ويسبح فيها في عالم الفضاء الإعلامي بهدف المزيد من الربح والفساد والإفساد والتضليل والخداع. والمعلِن الحصري، في هذا المجال، هو فوق كلّ سلطان. وقد تنجلي خطورة هذا الإدراج المنظّم في دائرة الفساد وتداعياته على العرب مجتمعاً وعاداتٍ وتقاليد ومحكياتٍ. هكذا نفهم في العالم المعاصر الدعوات اليومية إلى انتقاد الشاشات من على الشاشات، وإنتاج الأفلام والصور والبرامج والأفلام التي تدعو إلى تحطيم التقنيات، وتخليص الإنسان المعاصر من الأسطورية في وسائل الإعلام التي تولّد الهلع، والأمراض الفردية والاجتماعية، أقلّها التشظيات في الأفكار والعقول، والرخاوة الظاهرة في الألسنة والسلوك والتنبؤ بأجيالٍ رقميةٍ رخوةٍ من دون تاريخ.

قفزت السلطة الرابعة في تطوّرها بالكلمة المكتوبة إلى تحقيق سلطات الصورة أي إلى منابع ظهورها الأوّل. وتتقدّم الصورة سلطة السلطات في عصرٍ تنحسر فيه الكلمة إلى حدود المعلومة المضغوطة الإلكترونية، وتنحطّ القيم، ويشيع الفساد، وتتقدم «حضارة» المال ولذّات السماع والبصر والذوق، وتتراجع حضارات الأذن

والأحاسيس والقِيم. تحقّق المجتمعات الرقمية الصامتة تنوعها اللامتناهي، وتذوي أوزان الهويات. إنّها مسائل خطيرةٌ ولو أنها بدت على أنها بعيدة، في آثارها الكليّة وتداعياتها المرتقبة، عن مجتمعاتنا اللبنانية والعربية، من ميكي ماوس إلى حاضنتيْ أطفالنا الجديدتين إلى فوق عالمٍ مزروعٍ بالحيلة والاعتداء وترويج الفساد.

المناقشات

١ ـ جميل مطر

جاءت مرحلةٌ في المنطقة العربية تعالت فيها الدعوة إلى تجسير الفجوة بين المثقف والسلطة. وكان مبرّرها العمل على ترشيد السلطة ومساعدتها لاتخاذ القرار الصحيح. وحدث هذا في وقت كانت الفجوة بين السلطة والمثقف واسعة، وكانت للمثقف مساحةٌ واسعةٌ نسبياً لا تشاركه فيها السلطة.

وقد وظّفت السلطة هذه الدعوة، وأبدعت في وسائل إدماج قطاع المثقفين دون أن تنتقص من هيمنتها على القرار وصنع السياسة. وأظن أن هذه الجسور أدّت إلى حالة فسادٍ كبيرٍ في قطاع المثقفين في كثيرٍ من الأقطار العربية، كما فقد كثير من المثقفين احترام بقية قطاعات المجتمع، وأصبحوا مرآةً لقياس الفساد. ولا حلّ في رأيي إلا بفكّ بعض الارتباط بين المثقفين والسلطة، أو بمعنى آخر، العودة إلى حالة الفجْوة، ولا أقول الجفْوة بين الطرفيْن.

٢ ـ السيد زهرة

هناك أشكالٌ وصورٌ كثيرةٌ لإفساد الحكومات العربية والنظم العربية لأعدادٍ كبيرةٍ من مثقفين وكتّابٍ وصحفيين لا يتسترون فقط على صور ومظاهر وحقائق الفساد فحسب بل و يروّجون لأكثر المواقف والسياسات فساداً أيضاً، في الوقت الذي أصبح فيه كثيرٌ من الإعلاميين الوطنيين ومؤسساتهم عرضةً للحصار والتضييق والملاحقة، وسط احتكار بعض الشركات لقطاعاتٍ إعلاميةٍ هي في صلب تشكيل الوعي والقِيم العامة، وتشكل لوبي أمريكي كاملٍ في هذا المجال. ولايقابل هذا الاختراق المنظّم دفاعٌ عربيٌ منظمٌ، وهو دفاعٌ لايمكن أن يتم بمعزلٍ عن إصلاح حال السياسة والمجتمع المدني العربي.

٣ ـ عبد الإله بلقزيز

مرّ على البلاد العربية حينٌ من الدهر كانت الثقافة فيها سلطةً، وكانت سلطة المثقف رأسمالاً يعتدُّ به المثقف، ويرفض أي شكلٍ من أشكال الانتقاص منه؛ حتى في الفترة التي نشأت فيها نظمٌ استمدت بعض عناصر أو بعض مصادر شرعيتها من إنجازاتٍ وطنيةٍ وتنمويةٍ وما إلى ذلك، كان المثقف حريصاً على أن يمسك وظيفته عن السقوط في حبائل التبريرية أو ما شاكل ذلك، وأحياناً كان يحصل الصدام بين السلطة السياسية وبين السلطة الثقافية، وكان المثقفون يذهبون إلى السجون أرسالاً متعاقبةً، ولم يكن ذلك بالنسبة إليهم إلا الثمن الذي يمكن أن تدفعه الثقافة لقاء حفظ شرفها واستقلالها.

كان هذا قبل ثلاثين عاماً أو يزيد قليلاً على ذلك، لكن سرعان ما تحولت العلاقة ما بين السلطان السياسي والسلطان الثقافي في العقود الثلاثة الأخيرة، فبتنا نشهد أشكالاً من التحول باتت فيها السلطة قادرةً على الإغواء. ولن يكون ذلك بسبب قصورٍ في طاقة الممانعة أو المقاومة النفسية لدى المثقفين، بل كانت لها أسباب تفسيرٍ اقتصاديةٌ وسياسيةٌ، وما إلى ذلك، ففي الثلاثين عاماً الأخيرة شهدنا تدهوراً في الشروط الاجتماعية والاقتصادية للفئات التي يمثل المثقفون جزءاً منها، وهذا العصر (الثلاثين عاماً الأخيرة) هو عصر اضمحلال الطبقة الوسطى التي كانت الحاضنة الاجتماعية لهؤلاء المثقفين، والتي كانت أوضاعهم في إطارها قبل ثلاثين عاماً تسمح لهم بالنـزر اليسير من الاستقلال عن موقف السلطة، كان هناك إذاً تدميرٌ منظمٌ منهجيٌ للبنية الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع العربي في هذه الفترة، من نتائجها انهيار المكانة الاعتبارية للمثقف داخل المجتمع. و نحن اليوم نشهد طوراً ثالثاً أعقبت طور جَسْر الفجْوة بين المثقفين وصانعي القرارات، أو طور الزواج شبه الكاثوليكي بين الثقافة والسياسة في البلاد العربية، وهو طور الاستتباع الثقافي.

٤ ـ محمود المراغي

لتقويم موقع الإعلام من الفساد علينا أن نحدّد دوره ودرجة انحرافه. دور الإعلام هو ممارسة الشفافية والتعبير عن رقابة الرأي العام، لكن ما يحول دون ذلك هو تدفق المعلومات وإحاطتها بقيودٍ اجتماعيةٍ وسياسيةٍ، ونمط الملكية الخاصة أو الحكومية، مما يعني ندرة الاستقلالية. ومن خلال هذه المحدّدات الثلاثة: المعلومات، والملكية والقانون، وموقف الإدارة، ثم موقف المجتمع، أصبح الإعلام في بعض الأحيان جزءاً من مؤسسة الفساد وليس عوناً عليه، بنشره أخباراً كاذبةً، وحجب المعلومات عن الفساد والمفسدين، ولعب دورٍ في غسيل المخ. فضلاً عن نقص المناعة

تجاه الاختراق الخارجي، وتقبل سيطرة الإعلان. ولا ينفي ذلك دوراً إيجابياً قائماً تقوم به بعض المؤسّسات يعوّض عن غياب العمل الحزبي والسياسي.

٥ ــ عبد الله الحوراني

لقد انسحبت آثار التجزئة على الثقافة والمثقفين من خلال الانخراط في البحث عن خصوصياتٍ تبرّر وجود تلك الدولة أو تلك مع أن كل ذلك تراث الأمة ولاخصوصية فيه، وانغماس المثقفين في الخلافات السياسية مابين النظم العربية الحاكمة. وهو ما يعمّق الخلل السياسي القائم الذي تستغله المؤسسات الثقافية الأمريكية والغربية عموماً في احتواء المثقفين العرب تحت عناوين ورشات العمل والندوات والعصف الفكري.

٦ ــ عزمي الشعيبي

من الظلم الكبير تصوير الإعلام العربي كمفسَدةٍ أو كأداةٍ بيد الآخر ضد الثقافة العربية، بل إن تبعية الإعلام الرسمي للحكومات يحوله إلى أداةٍ لها في مواجهة الآخرين، بينما تمويله يتم من الخزينة العامة. ومن هنا تأتي ضرورة حماية العاملين الإعلاميين من بطش السلطات الفاسدة، وإتاحة حرية الوصول إلى المعلومات، وتطوير مدوّنة سلوكٍ مع المعلومة ومصدرها.

٧ ــ غسان بن جدو

نعم هناك فاسدون في الإعلام ومفسدون له، وكأنّ هذه الظاهرة غدت «طبيعيةً». وبكل ألم انحرف بعض الصحفيين عن رسالتهم وحتى المِهنية الجافة منها، وتحولوا إلى مرتزقةً. إن الحكومات هي بصورةٍ أساسيةٍ مصدر الفساد والإفساد، وهو ما يفسّر دخول المال السياسي على خطّ الإعلام، ثم رجال اقتصادٍ وأعمالٍ، ومهووسون بالشهرة والظهور مثل بعض المطربين اللذين يدفعون مقابل ظهورهم. أما الأجهزة الأمنية فليست بعيدةً عن الإفساد واستخدام أشباه الصحفيين، وكذلك دور شركات الإعلان في الفساد الأخلاقي.

٨ ــ عماد الشيخ داود

هناك مثَل على فساد المؤسسات الإعلامية أستقيه من تقرير منظمة الشفافية الدولية (Ti) عن فساد المؤسسة الإعلامية الجزائرية، وتأثير أموال الإعلانات المدفوعة من قِبل مؤسسة الخلفية المالية لتحجم عن الإشارة إلى فسادها. وقد كشفت صحف المعارضة ذلك قبل الصحافة الغربية التي استند إليها تقرير المنظمة.

٩ ـ سمير كرم

لقد فوجئت بما أوردته الورقة من أن نسبة اعتماد الفضائيات العربية على مواد مأخوذةٍ من الإعلام الغربي منخفضةٌ ولاتتعدى ١٧بالمئة. وتحتاج هذه المعلومة إلى تمحيصٍ، فهي تعني أننا نبالغ كثيراً بهيمنة المواد الأولية للإعلام الغربي على الفضائيات العربية. وبخصوص مدى الحرية في الإعلام الأمريكي، فيجب ألا نكون انتقائيين، إذ لايمكن التعامل معه ككتلةٍ واحدةٍ، فهو مؤسسات متصارعة. يبقى الدور الخطر للإعلام في الدفاع عن الفساد فيمكن توزيع الإعلام الزائف في لحظةٍ زمنيةٍ على عدة ملايين بينما لايمكن توزيع رشاوى عليهم في مثل هذا الحيّز. وأخيراً هل الإعلام الديمقراطي أو الحر أقل فساداً من نقيضه؟ وهل هناك فرق بين الإعلام الخاص والعام في قابلية الفساد؟

١٠ ـ علي بن محمد

إن العوامل الداخلية في فساد الإعلام تعود بصورةٍ أساسيةٍ إلى السلطة التي تعوّض عن نقص شرعيتها، وعجزها عن التواصل مع شعبها باللجوء إلى المثقفين، بينما العوامل الخارجية متنوعةٌ وكثيرة، وفي مقدمتها مؤسسة الفرانكوفونية العالمية التي تُعتَبر بأهدافها الاستراتيجية ذات الأبعاد العالمية نموذجاً كاملاً للرشوة والإفساد في مجالاتٍ بالغة الحساسية هي: الإعلام والثقافة والتعليم.

١١ ـ صباح ياسين (يرد)

تسهم هذه المداخلات عملياً في توسيع دائرة النقاش حول هذا الموضوع، وقدّمت إضافاتٍ جوهريةً من أجل بناء تصوراتٍ شاملةٍ عن العلاقة بين الفساد من جهةٍ وبين الإعلام والثقافة من جهةٍ أخرى، ومن ثم دور الإعلام، وكذلك دور الثقافة في التصدي للفساد، والتوعية والتثقيف بمخاطره الكبيرة على المجتمع والاقتصاد والحياة بشكلٍ عام.

إن موضوع الفساد في ميدانيْ الثقافة والإعلام، يتصل بمعطياتٍ تربويةٍ واجتماعيةٍ، ولكن الخطورة تكمن في أن يتحول قطاع الإعلام وميدان الثقافة، إلى حاضنةٍ وبيئةٍ مناسبةٍ لتوليد سلوك الفساد وقبوله والتعايش معه، إذ أن من المفترض أن يقف الإعلام وتسانده الثقافة، كسدٍ مانع ضد السلوك الفاسد، وضد سياسة إخفاء الفساد أو تبريره، وهنا تكمن خطورة العلاقة، إذ يجب أن يكون أولاً الإعلام سلاحاً لحماية المجتمع من الفساد، وفضحه والتشهير به، والتحريض ضده، وبناء قاعدةٍ أخلاقيةٍ وماديةٍ لمواجهة الفساد والفاسدين، وثانياً من أجل أن يحمي الإعلام نفسه، كمؤسساتٍ وكأشخاصٍ، من تسرب الفساد نحوه.

وللأسف الشديد فقد ضرب الفساد أطنابه في مفاصل عديدةٍ في الإعلام، وأضحى الإعلام بضاعةً تشترى وتباع، ثم توظّف لأغراض سلبيةٍ وتخريبيةٍ، وانتقل ذلك إلى قطاع الثقافة، بعد أن تسرب إليها الاستثمار والمال ليحوّل بعض مؤسسات الثقافة إلى مناطق ومحمياتٍ تابعةٍ موظّفةٍ لتبرير الفساد وإشاعته.

وربما نجد تلك الأمثال واضحةً، في ميدان الإعلام أولاً ثم الثقافة، في تجربة الغرب، والولايات المتحدة بشكلٍ خاصٍ، حيث يُوظَّف الإعلام بإمكانياته المادية والبشرية الكبيرة لأغراضٍ سياسيةٍ، وفي الغالب عدوانيةً ضد الآخرين، ولتسويق التضليل المتعمد، ولإشاعة الفوضى في العلاقات السياسية داخل المجتمع الدولي. وحين حاولت أن أتابع موضوع الفساد في ميدان الثقافة والإعلام في الوطن العربي، لم أجد ما هو موثقٌ ومكتوبٌ سابقاً عن هذا الموضوع تحديداً، ولكني وجدت هنا وهنالك إشاراتٍ وملاحظاتٍ وانطباعاتٍ، ولكنها جميعاً تتفق على خطورة تفشي الفساد كظاهرةٍ في الحياة العامة، ثم خطورة انتقال الفساد إلى الإعلام والثقافة. ولكن الميدان يزخر بالأمثلة والشواهد، وقد حاولت أن أبدأ بنماذج الفساد في الإعلام والثقافة خارج الوطن العربي، ثم آثار ذلك في الوطن العربي، وعلاقة الإعلام والثقافة بالسلطة، ثم علاقة الإعلام والثقافة بالنشاط المالي الاستثماري، الذي كان وراء إغراق هذيْن القطاعيْن بمقدمات الفساد والإفساد، وإبعادهما عن أداء دورهما المبدئي والإنساني، ومحاولة تحويلهما إلى أدواتٍ سياسيةٍ ونفعيةٍ، وربما وسائل قمعٍ وترهيبٍ وتخريبٍ ضد المجتمع وضد المعارضة بكل أنواعها.

والمنافذ العديدة التي فُتحت باتجاه إفساد الإعلاميين والمثقفين العرب كثيرةٌ ومتنوعةٌ، بعضها خارجيةٌ وأخرى داخليةٌ، وأضحى المال (غير النظيف) يلعب دوره في شراء الذِمم وبالتالي في التأثير في الحقيقة والمصداقية، وللأسف فإن كل مواثيق الشرف في العمل الإعلامي، والصحفي بشكلٍ خاصٍ غابت أو غُيّبت، كما أن الضمير المهني قد ضعف كثيراً أمام ضغوط الحياة والإغراءات، وتسرب ذلك إلى ميدان الثقافة، التي أصبحت مؤسساتها مموّلةً من مصادر ذات أغراضٍ مسبقةٍ، سياسيةٍ أو اقتصاديةٍ، وحتى اجتماعيةٍ.

وأنا أتفق مع الأخوة الذي أشاروا إلى أن من أبرز أسباب الفساد في قطاعيْ الثقافة والإعلام: التجزئة والقطرية، وانغماس الإعلاميين والمثقفين في الخلافات السياسية ما بين النظم العربية الحاكمة، كذلك تبعية الإعلام، والسيطرة على الثقافة من قِبل الحكومات، وتخلي الإعلاميين والمثقفين عن رسالتهم المقدسة، سواء إرضاءً للسلطة أم من أجل المحافظة على المكاسب المادية.

وللأسف أضحى جانب من الإعلام العربي، وبعض القنوات الفضائية تحمل سواء عن قصدٍ أم غيره، رسائل فاسدةً، تحمل التضليل والتزييف للمواطن العربي، حتى أن المفاهيم والمصطلحات التي تُسوّق في الإعلام الأمريكي، يتم اعتمادها وتتشكل في برامج متنوعةٍ، بل إن برامج غربيةً كاملةً، تتقاطع مع البيئة العربية وتقاليدها وقيمها يتم اقتباسها وتقليدها بشكلٍ فاضحٍ ومسيءٍ للشخصية العربية.. وكذلك الأمر بالنسبة إلى الثقافة، حيث تم إنشاء مراكز ثقافيةٍ مموّلةٍ من جهاتٍ خارجيةٍ، مهمتها شراء الذمم، وإصدار طبعاتٍ ونشراتٍ جميلة المظهر ورخيصة الثمن، ولكنها تحمل في طيّاتها كل ما من شأنه الترويج للأفكار التي تدعو إلى الاستسلام والتراجع عن الثوابت الوطنية والمبادئ القومية.

ولذا فإن كل ما أضافه الإخوة من تعقيباتٍ أو مداخلاتٍ إنما يؤكد أهمية الانتباه لهذا الموضوع ومواصلة البحث فيه، بل وإلى خطورة انتشار الفساد وتمكين الفاسدين في ميدان الثقافة والإعلام، ولعل اختراق ذلك الميدان أعظم خطراً وأكثر تهديداً للواقع العربي، مما يستدعي إخضاعه للمزيد من العمل العلمي المنظّم، والتوعية حوله، وفضح القائمين عليه، ومواجهة فعلهم التخريبي بموقفٍ مسؤولٍ وعملٍ دؤوبٍ.

الفصل التاسع

العوامل والآثار في القوات المسلحة العربية (العراق نموذجاً)

عبد الوهاب القصاب[*]

الفساد ضد الصلاح ورفيقه في آنٍ واحدٍ حيث لا تجد صلاحاً إلا وتجد بموازاته فساداً وهذه هي سمة الحياة الإنسانية وجرثومة تقدمها. فالوضع الطبيعي لهذه الحياة هو أن يكون الصلاح سائداً وشاملاً وان ينزوي الفساد في الخبايا. وبالنسبة إلى القوات المسلحة يودي الفساد بها إلى الانهيار متى ما وُضعت هذه القوات في مواجهة حالة اختبارٍ حقيقي، وهي حالةٌ عشناها فيما بعد نتيجة أخطاءٍ اتخذها طارئون على المهنة العسكرية بحيث أحدثت خللاً بنيوياً في هيكلية البناء العسكري الأمر الذي انعكس سلباً على سوية هذه القوات وانضباطها وتمسكها بسياقاتها وأساليبها في العمل.

إدراك الفساد في القوات المسلحة

رب سائلٍ يتساءل عن مدى اختلاف حالة الفساد في القوات المسلحة أو تباينها عن غيرها في مؤسسات الدولة والمجتمع الأخرى؟ وهل هنالك فرقٌ ما بين الاثنين سواء من حيث المفهوم أم التأسيس أم التأثير؟ للإجابة عن هذا التساؤل نرى أن هنالك فرقاً جوهرياً بين الحالتينْ، وان كانت توصيفات الفساد متوحّدةً بينهما. يكمن الفرق الجوهري في حقيقة أن الفساد يوجّه تأثيره إلى جوهر كينونة وعمل القوات المسلحة وهو «الضبط العسكري»، أو الانضباط العسكري كما تدعوه بعض

(*) لواء ركن متقاعد في الجيش العراقي، وباحث في التاريخ والعلوم العسكرية.

الدول. . . فهو من هنا سيعمل على تفكيك عرى هذا الجوهر بحيث ينسحب أثره التخريبي في الهيكلية البنيوية للقوات المسلحة وعلائقيتها. فيعمل الفساد هنا فعل الفايروس المخرب الذي يتراكم ويتعاظم أثره حتى يصل إلى مرحلةٍ لا تقوى الهيكلية البنيوية فيه على حمل الثقل المسلّط عليها فتودي بها.

من هنا نفهم إدراكاً أن الفعل المفْسِد الأكثر إيذاءً في القوات المسلحة هو الفعل الموجَّه نحو الانضباط والانتظام العسكري كحالةٍ ذهنيةٍ وموضوعيةٍ، ومن هنا تتباين أوجه هذا الفعل، لكن تأثيرها المؤذي سيظل واحداً. وفي كل الحالات وفي محاولةٍ لإدراج ما يمكن أن تتضمنه هذه الأفعال المفسِدة الموجّهة إلى الضبط العسكري يمكننا بيان الحالات التالية:

ـ مغادرة قيادة القوات المسلحة وهيئة أركانها مهامها المهنية والحرفية والبدء بالتدخل في الشؤون السياسية للبلد. ليس هنالك من ينكر أن للقوات المسلحة وجهاً سياسياً حيث أنها إحدى الأدوات والوسائل التي تعتمد عليها الدولة في تنفيذ سياستها، ودفاعها عن مصالحها القومية. ويتبلور الدور السياسي للقوات المسلحة بالردع كاستراتيجيةٍ تلجأ إليها الدولة لإفهام خصومها بقوتها واستعدادها لرد ما يوجّه إليها بما يؤثّر في مصالحها القومية أو يؤذيها، وبالاستخدام السلمي/ الدبلوماسي للقوات المسلحة وبالاشتراك في المهام السلمية الدولية كمهام حفظ أو فرض السلام. وهذه كلها مظاهر للانغماس السياسي للعسكرية لكنه انغماسٌ تحت ظلّ الدولة وفي إطارها وفق توجهاتها، إلا أن الضار في الموضوع يتأتى من ذلك الانغماس غير المصادَق عليه كممارسة الضغط من بُعدٍ أو الايحاء للآخر، أو التحالف مع فئةٍ سياسيةٍ داخليةٍ دون فئةٍ أخرى.

ـ التدخل من جانب جهاتٍ في الدولة في مهنية وأساليب عمل القوات المسلحة سواء في استخداماتها القتالية أم بأساليب تسليحها وتجهيزها بالاتفاق مع مجهّزين معيّنين لقاء عمولاتٍ غير مشروعةٍ. وقد تُجنّد تلك الجهات عناصر معينةً في القوات المسلحة قادرةً على إعطاء المشورة كي تجنّد وتؤيد الإجراءات المفسِدة المتّخذة من قِبل الجهات المشار إليها.

قد تعتبر هذه الحالة واحدةً من اخطر مظاهر الفساد التي قد تعتور عمل القوات المسلحة، إذ ستأتي بحالة الفساد على مستوييْن: **الأول** هو المخلّ بالانتظام والضبط العسكرييْن من خلال الإخلال بالأساليب والسياقات الخاصة بانتقاء الأسلحة والتجهيزات والمنظومات، وما سيترتب على ذلك من أثرٍ سيئٍ بل وقاتلٍ في أوقات المجابهة مع العدو. ولعلّ صفقة الأسلحة الفاسدة المصرية المشهورة عام ١٩٤٨ من

أبرز الأمثلة على هذه الحالة، أما المستوى **الثاني** فهو إفساد الذمم الذي ستسبّبه هذه الحالة وتدفع إليه، من وصول مراحل إفساد الذمم هذه إلى مستوياتٍ متعددةٍ في هيكلية القوات المسلحة.

يدخل في الإطار نفسه محاولات بعض القيادات السياسية للتنظيمات والأحزاب في إثارة حالات الشغب والفتن في الداخل ودفع القوات المسلحة للتدخل بعملها سعياً من تلك الأحزاب إلى إسقاط الحكومات القائمة بأمل الحلول محلها، وسنجد أن مثل هذه الأعمال قد مورست في العراق من قِبل جهاتٍ متعددةٍ في المراحل الأولى لتشكيل الدولة العراقية الحديثة.

لعل أعلى حالات الإخلال بالضبط والانتظام العسكريينْ هو حالة الانقلاب العسكري بالسعي إلى قلب السلطة الشرعية تحت مختلف الشعارات، والتي قد يكون بعضها مبرَّراً كعدم مراعاة الحكومات أو الانظمة القائمة لمصلحة الدولة والوطن والشعب في تصرفاتها وسياستها للأمور، أو حتى استشراء الفساد وانتشاره في مفاصل الدولة المختلفة. إلا أنه ثبت أن هذه الانقلابات التي أخذت صفة الثورات قد أتت بالكثير من السلبيات بدلاً من الإيجابيات المتوقعة من أفعالها، وذلك على المدى الطويل.

لقد نتج عن آلية الانقلابات العسكرية نشوء طبقةٍ جديدةٍ من العسكريين لبست لبوساً ليس لها وهو عباءة السياسة، وبدأت بإدارة الدولة على أسسٍ وأساليب مستحدَثةٍ ارتجاليةٍ في غالبيتها. وعلى الرغم من أن بعضها قد أتى بالكثير من الإيجابيات، ونقل الشعب إلى مراحل متقدمةٍ عما كان سابقاً، إلا أن المحصلة النهائية، ورصيد الحساب النهائي قد كان سلبياً بسبب فساد هيئة القيادة العليا للقوات المسلحة. ولنا أن نضرب مثَلاً ساطعاً بما حصل في هزيمة العرب الكبرى في ٦ حزيران/ يونيو ١٩٦٧ بسب فساد القيادات العسكرية العليا ولا إباليتها وعدم انضباطها، بل وفكّرت على الرغم من الهزيمة المنكَرة بإزاحة السلطة السياسية بالتآمر عليها كما هي الحالة في مصر، وإزاحتها في سوريا، واتخذت من هزيمة حزيران/ يونيو ذريعةً في العراق على الرغم من أنه لم يكن للعراق يدٌ في الهزيمة، بل أدى الجيش العراقي بعض مظاهر القتال الايجابي القليلة في تلك الحرب، كما في حالة قصف ناتانيا استراتيجياً بالقوة الجوية العراقية، وهو ما لم يقم به أي من الجيوش العربية ما خلا الجيش العراقي. وبواسطة هذه الذريعة تحالف البعض على قلتهم مع زمرةٍ من الضباط الفاسدين المنتفِعين ونفّذوا انقلاباً على السلطة السياسية التي كانت تسعى على الرغم من أن رئيسها كان عسكرياً، إلى إحلال شكلٍ من أشكال الحياة

المدنية بإجراء الانتخابات، وتحويل البلد إلى بلدٍ تحكمه العلائق البرلمانية/ الديمقراطية.

لقد كان السياسيون على طول الخط إما دافعين للعسكريين في تحقيق انقلاباتهم أو شركاء لهم في ذلك. . . ونجد أن العسكريين ما إن تصفو لهم الحال حتى يخلعوا شركاءهم من المدنيين، ويقلبوا لهم ظهر المِجن، ويتفردوا بالسلطة ثم يبدؤون بأكل بعضهم تحت ذريعة المؤامرات بحيث يؤول الأمر أخيراً إلى تركز السلطة في يد طاغيةٍ يلعب بمقدرات الشعب والوطن. ولا تخلو الساحة من مصفقين له مشجعين على قيامه بما يريد، بعد ملء رأسه بأوهام العظمة والإلهام.

الوضع القانوني للفساد في القوات المسلحة العراقية

تشكلت القوات المسلحة العراقية عام ١٩٢١ بتشكيل فوج موسى الكاظم وهو الفوج الأول من لواء المشاة الأول من الفرقة الأولى مشاة. وكان يضم بين ظهرانيه ضباطاً من بقايا الجيش العثماني. وعندما تُوّج المغفور له الملك فيصل الأول ملكاً على العراق في ٢٣ آب/ أغسطس ١٩٢١، كان الجيش العراقي قد تشكّل من مقر وزارة الدفاع حيث كان الفريق جعفر بن مصطفى العسكري وزيراً للدفاع. ويُعتبر بحقٍ مؤسّس الجيش، ثم الأركان العامة والمدرسة العسكرية، ومقر التجنيد ولجان التجنيد والانضباط العسكري وفوج المشاة الأول (فوج موسى الكاظم)، وفوج المشاة الثاني وسرية الحرس وسرية النقلية الأولى ومستودعات عيّنة الجيش (العيّنة تعني مستودعات التجهيزات). وكان عدد العراقيين في الخدمة في هذا الوقت ١٩٦ ضابطاً (منهم ٤ أئمة) و٣٤ نائب ضابطٍ و٢٧ كاتباً ومترجماً ونحو ١٧٠٠ ضابط صفٍ وجندي متطوع. وكان في الجيش ثمانية ضباطٍ بريطانيين كمستشارين[١]. ومن الطريف أنّ الأمر اليومي لوزير الدفاع المرقم ٣ في ١٣ آب/ اغسطس ١٩٢١ أشار في المادتين ٧ و٨ منه إلى تلاعبٍ في الأرزاق المصروفة للعسكريين.

وقد أصدر السير برسي كوكس المندوب السامي البريطاني على العراق منشور الجيش العراقي لسنة ١٩٢١، وأشارت الفقرات أ ـ ب ـ ج ـ ط ــ ي ـ ك ـ ل من مادته السابعة إلى جرائم تقع تحت تعريف الفساد مما سيلي ذكرها وكذلك الفقرات أ ـ ط ـ ل ـ م ـ ع ـ ت والمواد ١١ و١٢ من المنشور نفسه. ولتعدد التعديلات على هذا المنشور وحصول العراق على السيادة الكاملة عام ١٩٣٢.

سنستعرض المواد ذات العلاقة بالفساد من وجهة نظرنا وبقدر تعلقها بالقوات المسلحة اعتماداً على قانون العقوبات العسكري المرقم (١٣) لسنة ١٩٤٠ وتعديلاته

(١) وزارة الدفاع العراقية، **تاريخ القوات المسلحة العراقية**، ج ١.

الذي أشار إلى الفساد، ورصد لمكافحته والزجر عنه مكاناً ليس بالقليل، والذي يعتبر من وجهة نظرنا كافة الجرائم المرتكبة إساءةً للانتظام العسكري وضوابط الخدمة ومنها جرائم الخيانة العظمى (المادة ٤٦) والانخراط في خدمة دولةٍ أجنبيةٍ (المادة ٤٧) وتسليم المواقع العسكرية والعتاد وتخريب الوسائل النقلية وطرق المواصلات (المادة ٤٨) وغش مدّخرات الجيش زمن الحرب (المادة ٥٠) والجرائم المشار إليها في الفصل الثاني من القانون والخاصة بإيقاع الجيش في خطرٍ حين النفير (المواد ٥٤ و٥٥) وجريمة إعطاء وثائق مزورةٍ بإكمال الخدمة (المادة ٥٦) وجريمة الاحتيال (المادة ٧٢) والتحريض على العصيان (المادة ٨٥) والمؤامرة (المادة ٨٦) والفساد (المادة ٨٩) وتعرّف تلك المادة الفساد بأنه (كل جماعةٍ مؤلفةٍ من شخصين من العسكريين فأكثر أجمعت على الفساد أي عدم إطاعة الآمر أو مقاومته أو الاعتداء عليه. . .) وقد اعتبرت المادة (٨٩) من علم بالفساد ولم يخبر به شريكاً فيه، واعتبرت المادة (٩٤) التحريض من الجرائم المعاقَب عليها. ويعالج الفصل السادس جرائم تحدي حدود الوظيفة والاستغلال بالمواد (٩٧) وإصدار أوامر إلى ما دون لا علاقة لها بالخدمة و(٩٨) إصدار أوامر إلى ما دون لارتكاب جريمةٍ والتأثير في المحاكم العسكرية المادة (١٠١) والاستغلال بالمواد (١٠٢) و(١٠٣) وعالج الفصل السابع الجرائم المرتكبة على المال أو النفس في أثناء النفير بالمادة (١١٠) والابتعاد لطلب الغنائم وعدم تسليمها بالمادة ١١٢ والنهب بالمادة ١١٣ وتخريب المال والتخريب بالقوة بالمادة ١١٤ والتعدي على أموال الأسرى والجرحى والموتى بالمادة ١١٥.

عالج الفصل الثامن جرائم أخرى مرتكبةً على المال. فقد عالجت المادة ١١٦ جريمة فقدانٍ أو إتلافٍ أو إضرارٍ بأية مادةٍ خاصةٍ بالخدمة العسكرية، و عالجت المادة ١١٧ جريمة سرقة الأشياء وبيعها ورهنها وعالجت المادة (١١٨) الجريمة المرتكبة على أجور الحوانيت الزائرة والاستفادة من بيع المؤن، وعالج الفصل التاسع جرائم الإخلال بشؤون الخدمة مما يدخل تحت باب التدليس والتزوير، وعالجت المادة (١١٩) الإهمال والمادة (١٢٠) التغاضي عن الجرائم و(المادة ١٢٢) غش الأرزاق (١٢٤) وتوزيع الأرزاق الفاسدة (المادة ١٢٥) وقبول أشياءٍ مخالفةٍ لشروط المقاولة (١٢٦) والتطوع الاحتيالي (المادة ١٢٨).

عالج الفصل الحادي عشر الجرائم المخلة بالشرف العسكري مما يدخل تحت باب الفساد (المواد ١٣٣) ومنها الجرائم المخلّة بالانتظام العسكري (م١٣٤) المقامرة والزواج من امرأةٍ غير شريفةٍ (المادة ١٣٥) والسكنى مع مومسٍ (المادة ١٣٦) واللواط الاختياري (م١٣٧) وأسقطت المادة (١٣٨) حقوق التلمذة، عن كل من ارتكب جريمةً مخلةً بالشرف كالتزوير والاختلاس والسرقة وخيانة الأمانة والنصب والاحتيال

وشهادة الزور واليمين الكاذبة والرشوة واللواطة (فاعلاً أو مفعولاً به أو وسيطاً).

إن استعراضنا للجرائم المار ذكرها يظهر لنا أن كافة أبواب الفساد المتوقعة قد نُظر إليها بشكلٍ مسبقٍ، وأوجِدت زواجرها وعقوباتها، مما يُعتبر إحاطةً شاملةً بالأفعال المؤذية والمسيئة إلى القواعد الأخلاقية التي ينبغي على الموظف (عسكرياً أو مدنياً) الانصياع لها. وهي تلك التي دعوناها بضوابط الخدمة العسكرية وسياقات وإلزامات الانتظام العسكري. ولكن حالة الانتظام قد انقلبت في القوات المسلحة بتأثير الطارئين مما أوقف عمل الكثير من الزواجر والتعزيرات المشار إليها أعلاه.

لقد حددت الأدبيات الإدارية القانونية الحديثة الأفعال الداخلة تحت باب الفساد الإداري بما يلي: الرشوة، المحاباة، المحسوبية، الاحتيال (النصب)، وبإمكاننا إضافة الأفعال الخاصة باستغلال صفة الوظيفة للحصول على مكاسب/ شخصيةٍ من هذه الأفعال. وعند مقارنتنا هذه الأفعال بالجرائم التي غطاها قانون العقوبات العسكرية الرقم (١٣) لسنة ١٩٤٠ وتعديلاته يتأكد لنا أن القانون المذكور قد أصاب في تعريف وتوصيف الجرائم الداخلة تحت توصيف الفساد الإداري.

من المعلوم أن مجلس قيادة الثورة السابق قد أصدر قراراً رفع فيه عقوبة جريمة الرشوة، واعتبر الحصول على عمولةٍ أو رشوةٍ من شركةٍ أجنبيةٍ ظرفاً مشدِّداً يجعل العقوبة تصل إلى الإعدام. وقد نفّذ هذا الحكم تحت هذه الذريعة التي لم تثبت أمام محكمةٍ جزائيةٍ (جنائيةٍ) علنيةٍ وفق أصول التقاضي المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجنائية أو قانون أصول المحاكمات العسكرية ببعض الشخصيات العراقية المهمة، ومن بينها المرحوم المهندس عبد الوهاب المفتي أمين العاصمة الأسبق، والذي كان يشغل منصبه بكل جدارةٍ، كما شغل منصب المدير العام للطرق والجسور، ورئيس الجهد الهندسي المركزي للدولة إبان حرب القادسية (الحرب العراقية ـ الإيرانية) (١٩٨٠ ـ ١٩٨٨)، وكذلك بالمرحوم اللواء الركن رشيد يونس أحمد مدير مدفعية الميدان، وأحد أفضل ضباط المدفعية في الجيش العراقي تحت شبهاتٍ من نفس النوع، ولم يعمّم إلا اسم الجريمة وتاريخ تنفيذها وبشكلٍ محدودٍ على القيادات العليا في الجيش العراقي وعلى سبيل الردع والتخويف ليس إلاّ.

نظرة في جرائم الفساد الإداري في القوات المسلحة العراقية

سبق وأشرنا إلى حالاتٍ متعددةٍ تدخل تحت باب الفساد في القوات المسلحة العراقية وفق قانون العقوبات العسكري النافذ الرقم (١٣) لسنة ١٩٤٠ والذي ظلّ معمولاً به حتى يوم ٩/ ٤/ ٢٠٠٣ مع تعديلاته المتوالية. وقد كان من ضمن تلك الأفعال تدخل السياسيين في شؤون القوات المسلحة بهدف إحراج الحكومات

القائمة، وذلك بدفع بعض العشائر إلى التمرد على الحكومة، وزج الجيش في قمع هذه الحركات، كما حصل في العشرينيات والثلاثينيات من القرن المنصرم، حيث زُجّ الجيش في مواجهاتٍ ضد قبائل الفرات الأوسط بهدف قمع تلك العشائر بذريعة عدم دفعها ما يتوجب عليها من ضرائب، أو عدم تنفيذها لقانون خدمة العلم (الخدمة الإلزامية)، أو عدم تسليم الأسلحة، أو لفضّ المنازعات بين تلك العشائر.

تمخض عن مثل هذه الحالات دائماً إخلالٌ بالسوية التي ينبغي على القوات المسلحة العمل فيها. كان الفريق بكر صدقي العسكري قائداً لإحدى هذه الحملات المدفوعة من قِبل السياسيين، وقد اتهِم في حينه بأنه قد استخدم القوة المفرطة في قمع حركات عشائر الفرات الأوسط (وحركات الآثوريين فيما بعد وقد مهد فعله هذا إلى تسنمه أعلى منصبٍ عسكريٍ في القوات المسلحة، وهو رئاسة أركان الجيش، الأمر الذي أتاح له التدخل في السياسة عن طريق تنفيذه أول انقلابٍ عسكريٍ في تاريخ العراق بل وفي التاريخ العربي المعاصر أيضاً.

أفضى انقلاب بكر صدقي العسكري إلى تدخلٍ في شؤون البلاد والإسراف في التعدي على حرية وسوية المواطنين، وما زالت تلك الفترة تُذكر بالكثير من الألم والأسى والامتعاض، ومع ذلك ظلت القوات المسلحة العراقية التي تميزت بانضباطها العالي بعيدةً عن حالات تفشي الفساد الإداري المتعلق بالرشوة، أو فساد الذمة، أو تقاضي عمولاتٍ عن تلزيم الأشغال والمقاولات، أو تلزيم تعهدات الأرزاق داخل العراق. ولم يُعرَف عن هذه المؤسسة حالات تفشي الرشوة. وانحسرت حالات المحسوبية واستغلال النفوذ في أدنى درجةٍ ممكنةٍ كما في حالات نقل المحاسيب والمعارف واختيار الأماكن المريحة لهم.

استمرت هذه الحال طيلة عقديْ الأربعينيات والخمسينيات. وبعد ظهور حالات العصيان والاعتصاب في شمال الوطن بعد العام ١٩٦١بدأت حالاتٌ فرديةٌ من قلّة الانضباط، واستغلال النفوذ، ومحاولة الإثراء على حساب الحركات العسكرية المسلحة. وقد تلازم هذا مع تكرار حالات الانقلاب العسكري المتعددة اعتباراً من العام ١٩٥٨.

شهد تغير الحال بعد انقلاب العام ١٩٦٨ وتسلم البعث للسلطة، انحساراً كبيراً في مستوى الضبط والانتظام العسكرييْن بسبب دخول عناصر من خارج الجيش وتوليها مناصب مؤثرةً فيه، وتفاقم الحال في شمال الوطن من جهةٍ أخرى، الأمر الذي فتح للفساد مجالاتٍ متعددةً، وقد زاد من هذه الحالة تجنيد العديد من الكرد فيما سمي في حينه بأفواج الدفاع الوطني، أو إناطة قضايا تعويضات الأهالي بلجانٍ

تشترك فيها السلطة العسكرية المحلية، مما زاد من قضايا التلاعب والإفساد وفساد الذمم.

كان للحرب العراقية ـ الإيرانية والمآسي والمخاطر التي خلفتها دورٌ أساسيٌ في إفساد ما تبقى من سوية القوات المسلحة العراقية وهي المؤسسة النظيفة اليد. إذ نزل مستوى إساءة استخدام السلطة واستغلال الوظيفة إلى أدنى الدرجات، وبدأت شبكات ترويج الاستغلال الوظيفي تحتوي على ضباط صفٍ يقومون بدور الوساطة مع الآمرين لمنح الجنود الإجازات أو النقل إلى أماكن مريحةٍ، أو التهرب من الخدمة مقابل دفعاتٍ ماليةٍ أو خدماتٍ تقدّم لقاء هذه التسهيلات. وكان الدور المخرّب لهذه الحالات كارثياً بحيث تسبّب فيه انهيار المؤسسة، وعدم قدرتها أو عدم رغبتها في التماسك نتيجة التخريب الذي تعرضت له.

لقد زاد من تفاقم الحالة الوضع الكارثي الذي أعقب غزو الكويت، وشيوع حالات النهب بأعلى المستويات وبأيدٍ بعيدةٍ عن المؤسسة العسكرية النظامية، وهو ما كان يقع حتى تحت حكم قانون العقوبات العسكري، ولكن تواطؤ بعض أصحاب القرار سمح لهذه الحالة بالتفاقم حتى شكّلت سبّةً بولغ في إسنادها إلى القوات المسلحة. واستمر سوء الحال بالتفاقم بعد الهزيمة التي مني بها نظام الحكم في العام ١٩٩١، ثم فترة الحرب والحصار، وعملية تفريخ الجيوش والمؤسسات العسكرية، ثم الشراء من الخارج بالسوق السوداء لتعويض النقص بالأسلحة والمعدات. ومن المؤسسات التي أشاعت الفساد المالي والإداري وفساد الذمم كانت مؤسسة التصنيع العسكري التي كانت تتعامل مع شركاتٍ ربما تكون وهميةً بمبالغ خياليةٍ لتجاوز حالة الحصار المفروضة كما كان يُدّعى.

وتبقى هذه الحالات في مجال التكهنات إلى أن تُنشر الوثائق والحسابات التي تتولى تدقيقها جهةٌ محاسبيةٌ قانونيةٌ رصينةٌ وغير منحازةٍ. لقد استمعنا عن الكثير من حالات التلاعب والإفساد، لكننا لم نشهد واقعةً واحدةً جرى التحقيق فيها أصولياً وقضائياً ليتم إحقاق الحق. وفي هذه الحالة فقط يمكننا إسناد الفعل السيئ لفاعله. . .

دور ومسؤولية المؤسسات الأمنية في الفساد

يمكن النظر من الناحية النظرية إلى المؤسسات الأمنية باعتبارها الجهة المسؤولة عن مكافحة الفساد، ذلك أن مسؤولية فرض النظام وتطبيق القانون تقع عليها بالدرجة الأولى، كما أن لديها هياكل متخصصة في جمع وتمحيص ومتابعة وملاحقة المعلومات الخاصة بالفساد الإداري والمالي والاقتصادي. وهي بذلك ملزَمةٌ بوضع هذه المعلومات قيد نظر جهة القرار من جهةٍ، والجهات القضائية والعدلية من جهةٍ أخرى.

ولا يمكننا إغفال حقيقة أن هذه المؤسسات قد قامت بدورها في الكشف عن الكثير من قضايا الفساد أو الاشتراك بها. ولعل ما وضحنا به الحالة العسكرية ينطبق في مجمله على توصيف المؤسسات الأمنية ماعدا ما يتعلق بخصوصية ميكانزمات عمل هذه المؤسسات.

علينا أن نفرّق بين أجهزة فرض وتطبيق القانون وهي تلك المسؤولة عن الأمن الاجتماعي وبين أجهزة المهام الخاصة كالأمن والمخابرات. وتحظى هذه الأجهزة بتوفير مَعينٍ لا بأس به من الأموال والوسائل التي تُصرف لأغراضها بعيداً عن الرقابة المالية النظامية. وقد لحظنا الطريقة التي تصرفت فيها هذه الأجهزة بالأموال الموجودة في عهدتها. ولعل بعض هذه الأموال كان يُوجّه لأغراض مكافحة الإجراءات الإفسادية المقابلة، لكنه بالمقابل كان يُستخدم لشراء ذمم عناصر أجنبيةٍ قد يجوز أن يكون بينها بعض الأفّاقين.

تداولت بعض الجهات حالات إنشاء شركاتٍ وهميةٍ لإسناد الوضع الاقتصادي في العراق إبان الحصار، وشراء وإيصال التكنولوجيا لأغراض مشاريع التصنيع العسكري التي كانت خاضعةً للحصار والعقوبات. وقد كان الحصار كارثياً إلى درجة أنه وبسببه زادت وتائر الفساد في المؤسسة الأمنية وأحبطت إمكانياتها على كشف حالات الفساد المتزايدة. وهذا موضوعٌ ينبغي أن يكون هو الآخر محل اهتمامٍ وتحليلٍ وتحقيقٍ لكي تسمّى الأمور بمسمياتها ويأخذ كل ذي حقٍ حقه.

وبهذا فقد تحولت هذه الأجهزة من أجهزة حمايةٍ للمواطن والمجتمع إلى أجهزةٍ همها الأول والأخير تنفيذ ما يصدر إليها من أوامر، ومراعاة مزاج القيادات الأعلى بعدم إزعاجها بما يعكّر صفو مزاجها، وعدم عرض الحقائق الناصعة عن الفساد المستشري من جهةٍ، وجِدية التهديدات المعادية من جهةٍ أخرى، مما أسهم في إرباك الحالة وضبابية الصورة بحيث أودَت هذه الأفعال بمؤسسة الدولة وتوابعها إلى الانهيار يوم ٩/ ٤/ ٢٠٠٣، ونحن نرى أن الدولة قد بلغ حدّ النخر الفاسد فيها درجةً كانت تحتاج إلى أية صدمةٍ لتنهار منذ منتصف التسعينيات أو قبلها بقليل.

الخاتمـة

لقد كان سِفر حياة القوات المسلحة العراقية مضيئاً، فقد أسهمت هذه القوات في كافة حروب المجابهة مع الكيان الصهيوني. ولم تُسجّل حالةٌ واحدةٌ من حالات الفساد. ثم أسهمت في تشكيل الجيش العربي الليبي، وتولى ثلاثة ضباطٍ عراقيين رئاسة أركان الجيش الليبي في الحقبة الملكية، وأسس الضباط العراقيون كلية الأركان الأردنية، وأسهمت بعثة اللواء الركن المرحوم اسماعيل صفوت في تحديث الجيش

اليمني ١٩٣٩ ـ ١٩٤١، وغير هذا كثير. ولم نسمع ولم يُنشر ما يسيء إلى سوية هذه المؤسسة الوطنية الشريفة، ولم يجرأ شيطان الفساد على ولوجها إلا بعد أن استبيحت نظاماتها، ومُنحت الرتب العسكرية والمناصب القيادية على من لم يكن مهتماً بها، وغير متشرب بضوابطها وسياقات عملها، وأضاف التصنيع العسكري والحصار المفروض على البلد (١٩٩١ ـ ٢٠٠٣) عبئاً إضافياً، فيما شجّع على شيوع حالات الفساد فيها.

إن إعادة القوات المسلحة إلى سابق عهدها يُعدّ مطلباً وطنياً، ذلك أن سياقات عملها تتضمن ضوابط تمنع الفساد والإفساد. ومن هنا ستكون المؤسسة مهنةً ذاتيةً ننظر جميعاً إلى المستقبل بكل ثقةٍ بعد أن يمنَّ الله على العراق بزوال الاحتلال وأذنابه، وعودة السيادة على العراقيين سادةً لبلدهم.

تعقيـــب

عماد الشيخ داود

كي ألتزم بالجانب الأكاديمي في التعقيب على هذه الورقة التي احتوت على دقائق كثيرةٍ يسلّم بها ضابطٌ محترفٌ، سأقوم بمناقشتها طبقاً لما ورد فيها تسلسلياً قدر الإمكان مضيفاً إليها بعض الأمثلة التي أجد في ذكرها أهميةً كبرى تغني الاطلاع على ظاهرة الفساد في هذا المضمار. أشار الباحث في هذا الصدد إلى الطارئين على المِهنية العسكرية، والذين هم من نتاج الانقلابات العسكرية التي لبست عباءة السياسة لبوساً لها ـ وهي حقيقةٌ ملموسةٌ في المؤسسة العسكرية العراقية وكذلك العربية جعلت على حد تعبير مليوفان دوغلاس من ثوّار الأمس طبقةً مخمليةً نمت لديها الثروة الخاصة من خلال تسخير المال العام لخدمتها، من جرّاء آلية توحيد مصالح الدولة الاقتصادية والاجتماعية مع المصالح الشخصية للنخبة المسيطرة الوافدة من المؤسسة العسكرية وفق النموذج العراقي أو العربي في غير دولةٍ من الدول العربية، الأمر الذي أفرغ المؤسسة العسكرية من محتواها السليم على مدى العقود المنصرمة من القرن العشرين وحتى اليوم، عبر تحويل تلك الطبقة المخمَلية في المؤسسة المذكورة من جهازٍ وظيفته حماية الوطن والمواطن والحفاظ على الحقوق الوطنية إلى جهازٍ يعمل على حماية الحاكم ونظام حكمه فحسب.

هذا التحول في دور المؤسسة العسكرية والأمنية قاد إلى بروز نموذج جديدٍ للدولة لا يمكن توصيفه إلا بنموذج الدولة البوليسية التسلطية الذي ترتكز أولوياته على استخدام أساليب القمع، والقهر، والابتزاز، وترسيخ سلطة الاستبداد بما يقترب مما يطلق عليه الدكتور حمدي عبد الرحمن مفهوم «الدولة القرصان» حيث ساد في تلك الدولة أسلوب تحجيم كل الأدوار في المجتمع عدا دور الحاكم المطلق وحاشيته، مما أفضى إلى تهيئة مناخاتٍ ملائمةٍ لتصاعد وتائر الانحراف أسهم فيها

وساعد عليها شكل الدعم اللامحدود المقدّم من الحاكم للمؤسسة المذكورة، عبر الكثير من العطايا والإغداقات المالية، والميزانيات المفتوحة، لا لشيءٍ إلا لضمان ديمومة الولاء لشخصه والحفاظ على كيانه، مما استدعى أن ينيط الحاكم في الكثير من البلدان العربية مسؤولية قيادة تلك المؤسسات لضمان ولائها إلى من هم من خاصته (أصهار، أقارب)، أو في الحالات (الأقل شيوعاً) إلى من هو محسوم الولاء ومزكىً لدى الحاكم غاية التزكية.

تلك الأساليب والآليات قادت إلى ابتكار العقل البوليسي العربي للمؤسسات العسكرية الموازية، لتكون بديلاً أمنياً يراقب المؤسسة العسكرية المحسومة الولاء بصورةٍ أكبر من جهةٍ، وكذلك لتكون مؤسساتٍ لمكافحة الشغب، والقمع والتصفيات الجسدية من جهةٍ أخرى. فضلاً عن عملها كمؤسسةٍ تسيطر على مؤسسات الدولة المدنية، كما هو معهود لدينا في نموذج العراق ممثلاً بجهاز الأمن الخاص الذي كان تطوراً لوحدةٍ عسكريةٍ صغيرةٍ كانت تختص بحماية الرئيس السابق، لتصبح دولةً داخل الدولة تهيمن على كل المؤسسات ومنها على سبيل المثال: الصناعة، النفط، الداخلية، السكك الحديد، التعليم العالي، أمانة العاصمة، الكهرباء، بالإضافة إلى الجيش، حين تم تحويل المؤسسة المذكورة وهي جهاز الأمن الخاص، لتصبح «هيئة التصنيع العسكري» التي احتوت على الكثير من المؤسسات المدنية العراقية.

بغض النظر عن صفقات الفساد الكبير التي ذكّرتنا هذه الورقة القيمة بها، سأتناول شكل الفساد الصغير إن صح التعبير، وهو ليس صغيراً بعوائده قطعاً، ويمثل استشراؤه نموذجاً يوضح ما آلت إليه الأمور ليغترف الكثير من العاملين فيها من المال العام. ففي الوقت الذي أوعز فيه الصهر السابق للرئيس السابق لوحدات الجيش العراقي التي كانت مشتركةً في الحرب مع إيران، بنقل العديد من أفرادها إلى تلك الهيئة التي هي في الأصل هيئةٌ مدنيةٌ، واستمرت وحدات الجيش بصرف مرتباتهم الشهرية وفق اللوائح والقوانين المعمول بها، كون الأموال المرصودة لتلك الرواتب من ضمن ميزانية الجيش، ليستمر الحال على هذا السبيل فترةً من الزمن، إلى حين أن تفتق ذهن أحد نواب المدير العام في إحدى المنشآت التابعة إلى تلك الهيئة بالتحالف مع المسؤول العسكري المالي عن صرف رواتب أولئك الأفراد، والذي هو من أقاربه عن أسلوبٍ منحرفٍ للاغتراف من المال العام يقوم على تحويل الرواتب بكشوفاتٍ يوقّعها ذلك المسؤول العسكري، وهو لا يمتلك صلاحية التوقيع لصِغر رتبته في الجيش، إلى ميزانية المنشأة المدنية، دون إشعار الحسابات العسكرية بذلك. مما منح الفرصة لاستلام الأفراد المشار إليهم رواتبهم من المحاسب المدني للمنشأة، وبقاء

رواتبهم تصرَف من الجيش في الوقت نفسه، ليوقّع عليها ذلك المسؤول العسكري بدلاً منهم ويتقاسم عائداتها مع معاون المدير العام المذكور، وبمبالغ شهريةٍ تعادل نصف مليون دينارٍ عراقي آنذاك، أي بما يقابل حوالي مليون ونصف المليون دولار أمريكيٍ شهرياً وفقاً لسعر صرف العملة العراقية آنذاك بالنسبة إلى الدولار.

نجم عن تلك الحادثة فضيحةٌ كبيرةٌ أودَت بنائب المدير العام إلى السجن، وبالمسؤول العسكري المالي إلى الهرَب من الخدمة العسكرية، وكشفت عن شكل فسادٍ منظّم بين شبكةٍ منحرفةٍ سمحت لها بالعمل المؤسّسة الموازية للجيش عبر خلط الأوراق وهيمنتها على الكثير من المؤسسات.

من ناحيةٍ أخرى نجد أن قضية تلزيمات الأعمال الإنشائية في الجيش وخاصةً في المعسكرات، وإنشاء القواعد الجوية، والمشاريع الخاصة وأعمال الدوائر الهندسية، يشوبها الكثير من الفساد، وقد كُشف النقاب عنها بفضائح تسبّبت في سجن وطرد الكثير من ضباط ومراتب وحدات الأشغال العسكرية، وأشغال القوة الجوية إبان الثمانينيات، لفضائح الفساد التي طفَت على السطح من جراء تلك التلزيمات. وفي مثالٍ آخر أفضت قضية تدمير الآليات والمعدات العسكرية أثناء حرب الخليج الثانية عام ١٩٩١، إلى تفتق العقول المنحرفة عن مشروعات لإعادة ترميم وإصلاح الكثير من تلك المعدات كالعجلات والناقلات ضمن منهج يعتمد «التطوير»، وهو طبقاً للكفاءات العلمية والمهارات المهنية التي كان يتمتع بها الجيش متاح، ويمكن أن تنفذه تلك القدرات العلمية بصورةٍ أفضل مما كان يُطمح إليه.

إن استغلال تلك الحملة والمشروعات من قبل أفرادٍ أشرفوا عليها برعاية أحد أبناء الرئيس السابق، أفرغ المشروع من محتواه، وأفضى إلى صرف أموالٍ كبيرةٍ تسربت إلى الجيوب دون أن تثمر عن إصلاحٍ أو تطوير. جدير بالذكر أن نمطاً آخر من استغلال النفوذ ساد في المؤسسة العسكرية العراقية عندما كُشف النقاب عن الكثير من الفضائح إبان الثمانينيات، والمتمثلة في تسخير بعض كبار القادة للجنود المكلّفين من العاملين تحت قيادتهم لأغراضٍ شخصيةٍ، ومنها فضيحة آمر أحد المواقع العسكرية الذي أجبر عدداً من أفراد وحدته العسكرية على العمل بالسخرة في مزرعته الخاصة من دون مقابلٍ، مستغلاً بذلك منصبه العام لنفعٍ خاص.

إن لحوادث الفساد وفضائحه واستشرائه بعد العام ١٩٩٠ في المؤسسة العسكرية العراقية سببٌ رئيسٌ لا يمكن لأي باحثٍ إغفاله، ألا وهو تدني الدخول الذي يعدّ سبباً هاماً من أسباب تفشي الفساد في العديد من دول العالم. ففي الوقت الذي لا يصل فيه راتب الضابط برتبة مقدمٍ أو عقيدٍ إلى مبلغ (٦ دولارات) شهرياً، لا بد أن

ينزع ذلك الفرد إلى أسلوب الفساد كي يعيل عائلته، وأنا لا أبرّر في هذا المجال أسلوب «الفساد المنتِج» أو «الفساد الأبيض»، وإنما أذكر بعض الحوادث التي عانى منها عامة الشعب العراقي، خاصةً إذا ما علمنا أن الضابط ونائب الضابط وضابط الصف هم أسرى الضبط العسكري، لا يُسمَح لهم بمغادرة وحدتهم بعد أوقات الدوام، ليتمكنوا من أداء عملٍ يعيلهم، بسبب بُعد وحداتهم عن المدينة، ووفق طبيعة تواجد القطعة العسكرية التي يعملون فيها، أو لاستمرار دوامه حتى المساء، إذا ما كانت وحدته داخل المدينة التي يسكنها وفق نظامٍ معمولٍ به في الجيش يُعرف بنظام «نزول العوائل».

في ظل هذه الظروف، والضغط، والحاجة المالية لأفراد القوات المسلحة من المتطوعين ازدادت أعداد الجنود المكلفين، والجنود الاحتياط في دعواتٍ لا مبرّر لها، بذريعة إعادة التأهيل، وأسهمت في إفساد ذمم أولئك الأفراد من أبناء المؤسّسة العسكرية، حتى آل الأمر إلى وصول الحالة إلى أن يدفع الجندي المكلّف أو الاحتياط راتباً إلى آمر الوحدة، أو إلى الضابط المسؤول لقاء عدم انتظامه في الدوام.

بالإضافة إلى ذلك قامت الدولة باستحداث أو بالأحرى إعادة إحياء دفع البدَل النقدي عن أداء الخدمة العسكرية، مما ساعد الأثرياء على الخلاص من الخدمة، وسلّط القهر على الفقراء من أبناء الشعب ممن يعيشون دون مستوى خط الفقر، ولا يمتلكون مبلغ البدَل، مما أجبرهم على دفع الرشوة للخلاص من الخدمة، والنزول إلى العمل في السوق كي يوفروا مبالغ البرطيل، وإعالة أنفسهم. إن فساد المؤسسة العسكرية كان معضلةً كبيرةً أفضى إلى أهوالٍ ألقت بالجميع في بئرٍ مظلمٍ لا يعلم سوى الله متى الخروج منه؟

من جانبٍ آخر يتوجب علينا القول لإنصاف إخواننا وآبائنا من أفراد الجيش ضباطاً ومراتبَ أن فساد المؤسسة العسكرية المشار إليه لا يعني مطلقاً أن المؤسسة العسكرية العراقية المنحلة لا تمتلك من الكفاءات والخبرات بما يصلح لبناء أرقى الجيوش إذا ما توفرت لها التربة الصحيحة، خاصة وأن النموذج العراقي للجيش منذ العام١٩٢١ حتى الانهيار عام ٢٠٠٣ على الرغم من كل التداعيات يُفصح عن مؤسسةٍ رصينةٍ دفع الكثير من المخلصين حياتهم في سبيل ارتقائها ودفاعها عن أرض العرب، وتشهد لهم أضرحتهم الخالدة في فلسطين، والأردن، وسوريا، الأمر الذي يكشف النقاب عن أن حلّ تلك المؤسسة فسادٌ عريضٌ بحدّ ذاته، وبذرائع غير مقبولةٍ خلّفت جرحاً كبيراً في قلب كل عراقيٍ غيورٍ على عراقيته.

من زاويةٍ أخرى تُحتّم علينا الأمانة العلمية، والوقائع الملموسة الإشارة إلى

مظاهر الفساد التي بدأت تدب في أوصال المؤسسة العسكرية التي أعاد الاحتلال تشكيلها كنواةٍ لتأسيس جيشٍ عراقيٍ جديدٍ، حيث وُجد في هذه المؤسسة منذ بداية إنشائها الكثير من بذور الفساد وعدم النزاهة، من إسناد الرتب العسكرية إلى أشخاصٍ لم ينهوا دراستهم الثانوية ولا حتى المتوسطة (الإعدادية)، إلى انعدام كفاءتهم الأدائية في ظل بيئةٍ استبعدت الكثير من الكفاءات العسكرية العراقية التي أسهمت في تدريب العديد من الجيوش العربية.

ختاماً أود أن أشير إلى أنه إذا ما كان الحكم الصالح نتاج مثلثٍ يتمثل بالدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، والذي يعمل ككتلةٍ واحدةٍ لتحقيق مجتمع التنمية البشرية المستدامة المنشود، فإنه لا يمكنه العمل في ضوء الخبرة التي لمسناها إلا في إطار بيئةٍ أمنيةٍ تحافظ عليها وتصونها مؤسسةٌ عسكريةٌ وأمنيةٌ نزيهةٌ قائمةٌ على الولاء للعلَم والتراب الوطنيينْ.

المناقشــات

١ ـ عماد عبد اللطيف سالم

لا أعرف لماذا يكون الانقلاب العسكري أعلى حالات الإخلال بالضبط والانتظام العسكريين، وليس العكس تماماً؟ إنّ هذا التعميم ليس دقيقاً، إذ يجب وضع الانقلابات في السياق التاريخي الذي حدّثت فيه. ففي هذا السياق لم يكن أمام «القوى الفاعلة» في المجتمع العربي من خيارٍ إلا دفع الجيش لتحقيق تداولٍ غير سلمي للسلطة في غياب آليات التداول السلمي لها؛ ولم يكن أمام «القوى المغيبّة» في الغالب إلاّ تبني طروحاته ولو إلى حين.

وعلى هذا الأساس لم تكن البلدان العربية ولا غيرها «ضحيةً لفساد الانقلابات» على نحوٍ مطلقٍ كما ورد في الورقة، ففي كوريا الجنوبية قام جنرال بوضعها في غضون سنواتٍ قليلةٍ على أعتاب نهضةٍ شاملةٍ نشهد الكثير من تجلياتها الآن. وعلى الرغم من اتفاقي مع الباحث في أن «التدخل» في مهنية عمل القوات المسلحة وأساليبه تتضمن، «فعلاً مفسداً» إلا أن صفقة الأسلحة المصرية الفاسدة في العام ١٩٤٨ ليست من أحسن الأمثلة، فكيف يمكن تبرير استكانة المؤسسة العسكرية العراقية الرصينة والقوية لمحاولات التفتيت التي مارسها النظام السابق، والتي أدت إلى إضعافها تدريجياً؛ وبما قادها أخيراً إلى المصير المؤسف الذي آلت إليه؟!.

٢ ـ خير الدين حسيب

إذا ما صرفنا النظر عن عدم مراعاة الباحث التراكم البحثي والمعرفي الذي تمّ في موضوعه، فإنه يمكن القول إن الجيش العراقي يحتلّ مكانةً وطنيةً حقيقيةً في قلوب العراقيين، لأنه كان منذ تأسيسه وحتى قيام قوات الاحتلال بحلّه ثمرة نضالٍ وطني حقيقي، وإن شهد ما بعد العام ١٩٦٨ ظاهرة تشكيل جيش موازٍ أو خاص. ويهمني هنا الإشارة إلى حقيقة أن مسؤولية تدخل الجيش في السياسة تعود إلى

السياسيين بقدر ما تعود إلى العسكريين أنفسهم، وذلك بسبب نزعة السياسيين الاستعجالية التغييرية بأقصر الطرق وقلة صبرهم السياسي، وعجزهم عن التغيير بالوسائل الشعبية والسياسية. وقد حدث طرداً مع تدخل الجيش في السياسة، والذي أذكته في الخمسينيات ظاهرة الاقتداء بعبد الناصر ما يمكن تسميته بتريف الجيش، إذ جذبت إغراءات الكلية العسكرية خريجي الثانويات الذين لم يكن بإمكانهم متابعة تحصيلهم العلمي في كليات أخرى في الجامعة، أو حصلوا على معدّلاتٍ متدنيةٍ، أو كانت خلفياتهم الثقافية محدودةً، ماعدا استثناءاتٍ لامعة، للانتساب إليها، بسبب ما توفره الكلية العسكرية من ضمانٍ في النجاح، وتكفلها جميع نفقات الإقامة والمأكل، واقتصار الدراسة فيها أساساً على العلوم العسكرية، فضلاً عن مزايا مغريةٍ أخرى.

كان قسمٌ من العسكريين الذين شاركوا في ثورة ١٤ تموز/ يوليو قد انحدروا من بيئاتٍ مدينيةٍ، وتلقى بعضهم تعليماً عصرياً في الخارج، حين كانت الكفاءة هي المعيار إلى حدٍ كبيرٍ، وكان الفساد المالي محدوداً جداً، ولكنّ الدفعات الجديدة بعد العام ١٩٥٨ بشكلٍ خاصٍ قد حملت معها نسق قِيم عشائريةٍ يعتمد على القسوة في التعامل وعلى قِيم الولاء والقرابة وليس على معيار الكفاءة، وقد غذّى التكتل العشائري إمكانية شغل العسكريين مناصب حكوميةً إلى درجة أنه لم يكن هناك حقيبةٌ وزاريةٌ واحدةً لم يشغلها في فترةٍ من الفترات عسكري. وحملت الانقلابات المتتالية معها عملية تطهيرٍ للكثير من كوادر الجيش الناضجة بسبب الشك بالولاء، وحصل مثل ذلك ولكن بدرجةٍ أقل في القطاعات المدنية.

تمّ في فترة ما بعد العام ١٩٥٨ القضاء على الفصل مابين السلطات، ولا سيما بعد العام ١٩٦٨، وصحيح أن نسَق القيم العشائرية قد ساد خلال الفترة ١٩٥٨ ـ ١٩٦٨ إلا أن الفساد المالي كان محدوداً، إلى درجة أن محاولة المشير عبد السلام عارف لرفع مرتّبه بمعدل مائة دينارٍ كتعويض ملابس قد ووجهت بمقاومةٍ شديدةٍ من مجلس قيادة الثورة، وأحدثت أزمةً بين عارف ورفاقه الضباط الذين وصفوا ذلك بالاستغلال. بل كانت ميزانية وزارة الدفاع وحتى العام ١٩٦٨ تنَاقش في مجلس الوزراء. وأشهد في هذا المجال للتاريخ أنه خلال عملي في الفترة من العام ١٩٦٣ إلى أواخر العام ١٩٦٥ كمحافظٍ للبنك المركزي العراقي وفي رئاسة المؤسسة الاقتصادية بالوكالة ورئاسة المؤسسة العامة للمصارف، فإن رئيس الحكومة طاهر يحيى، وهو عسكري، لم يتصل بي أو يطلب مني أي أمرٍ يتعلق بواسطةٍ أو ما يشبه ذلك، سواء كان مشروعاً أم غير مشروع، وهو خلاف لكل ما أشيع حوله، وكان ظلماً سياسياً.

تغيّر الأمر بعد العام ١٩٦٨، وتمت تصفية الضباط غير البعثيين وتسريحهم،

وبات القبول في الكلية العسكرية مقصوراً على البعثيين في إطار تبعيث الجيش، واستكملت عملية تريف الجيش، وحلّ الولاء مكان الكفاءة، وتطوّر الأمر إلى خلق جيشٍ موازٍ خاصٍ يتمتع بمكانةٍ نخبويةٍ ممتازةٍ داخل الجيش، وتمّ سلب رئاسة الأركان ووزارة الدفاع سلطاتها، حتى أنّ عملية التنقل الدائمة للضباط بسبب الخشية من النفوذ والتمكن باتت تقليديةً واعتياديةً، وكانت أعلى الرتب العسكرية تُمنَح بقرارٍ من مجلس قيادة الثورة لبعض ضباط الصف أو حتى المدنيين الذين ليست لهم أية صلةٍ بالحياة العسكرية، ثمّ تطور الأمر إلى تسجيل العسكريين في الكليات الجامعية وبعضهم لا يملك شهادة تخرج حقيقية من المدرسة الثانوية ومنحهم أحياناً شهادات دكتوراه. ووصلت مأسَسة الفساد في الجيش العراقي إلى درجة أن مجلس قيادة الثورة كان يمنح هذا الضابط أو ذاك، مبلغ مليون دينارٍ مثلاً، أو قطعة أرضٍ لشراء ولائه بقرارٍ رسميٍ.

لا ينفي ذلك أن الجيش العراقي قد تطوّر تسليحياً وتصنيعياً خلال هذه الفترة، ولكن مكمن الفساد تمثل في الهيمنة المخابراتية والسياسية عليه إلى درجة تدخل القيادة السياسية المدنية بمجرى العمليات العسكرية في الميدان. أما بخصوص انهيار التاسع من نيسان/ أبريل فعلينا ألا نستعجل الحكم، فهناك معطياتٌ جديدةٌ تشكّك بما أشاعه الأمريكيون عن الشراء و«الخيانات» بغية تقويض المعنويات، حيث تبين أن كثيراً ممن شملتهم تلك الإشاعات معتقلٌ في سجون الاحتلال. ولا بدّ أن يأتي يوم ويعاد فيه تأسيس جيشٍ وطني عراقي، لكن يجب أن يتم ذلك على أساس التفرغ للشأن العسكري، وعدم التدخل في الشأن السياسي، والخضوع للقيادة السياسية المنتخَبة. وختاماً أتمنى من كلّ قلبي وعقلي ألا يخوض أي بلدٍ عربيٍ تجربة الحكم العسكري.

٣ ـ عبد الوهاب القصاب (يرد)

أبدأ أولاً من حيث انتهت مداخلة الدكتور خير الدين حسيب التي أشار فيها إلى خطورة تدخل العسكريين في شؤون الحكم، ومنه أرد على تساؤل الدكتور عماد عبد اللطيف سالم حول تحفظه عن كون الانقلاب العسكري يمثل إخلالاً بالانتظام والضبط العسكريينْ. وتتمركز إجابتي هنا على الخَلَل الكبير الذي يحصل في الدولة نتيجة تدخل العسكريين في شؤون الدولة والحكم، فلنسأل أنفسنا: لو صبر السياسيون عشر سنواتٍ بعد العام ١٩٥٨ هل يمكننا تصور حالة العراق في العام ١٩٦٨ إذا ما عرفنا أن الدولة العراقية الملكية قد بعثت المئات من الشباب العراقيين إلى أمهات الجامعات الأمريكية والبريطانية، والذين شرعوا بالعودة وممارسة مهامهم في

بناء بلدهم؟ من هنا كان هدفي الأول من الورقة التي قدمتها هي طرح هذه الفرضية، ويبدو أنها تتمتع بقدرٍ معقولٍ من المصداقية.

التحفظ الثاني الذي أشار إليه الدكتور عماد هو كيف أني ضربت مثلاً بصفقة الأسلحة الفاسدة المصرية عام ١٩٤٨، وجوابي عن ذلك هو أن هذه الصفقة معروفةٌ جيداً للعرب والمثقفين بشكلٍ خاصٍ، وآثارها الكارثية واضحةٌ للعيان حيث تسبّبت بحصار الجيش المصري في الفلوجة الفلسطينية، وأحبَطت خطط تحقيق الاتصال الميداني بين الجيشين العراقي والمصري عبر اللد والرملة، وهذا مثل ساطعٌ على المدى التخريبي للفساد في القوات المسلحة.

أما عن سبب استكانة المؤسسة حيال النظام السابق، فإجابتي بأنه أعرَفُ بالأساليب التي اتخذت من قِبل النظام السابق لإكراه المؤسسة العسكرية على الطاعة. ومع ذلك، فإن هنالك الكثير من حالات الاعتصاب شهدتها القوات المسلحة العراقية. و بودي الإشارة إلى أن هيئة الرقابة المالية ظلت إلى يوم ٨ نيسان/ أبريل ٢٠٠٣ متوطنةً في بناية مديرية الحسابات العسكرية العامة، وأن ميزانية وزارة الدفاع الجارية كانت قيد الرقابة والمتابعة. ومن قبيل التدخل في سويّة القوات المسلحة تأتي عملية زج عناصر غير مؤهّلةٍ ومنحها رتباً عسكريةً ومناصب حاكمةً، الأمر الذي يتمخّض عنه الإخلال بآلية عمل تلك القوات. وهناك الكثير مما يمكن إضافته إلى البحث في ضوء الملاحظات القيّمة.

القسم الثالث

الأبعـــاد المحليـــة والدوليـــة للفساد

الفصل العاشر

الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها(*)

عادل عبد اللطيف(**)

«إعلم أن العدوان على الناس في أموالهم ذاهب بآمالهم في تحصيلها واكتسابها لما يرونه حينئذٍ من أن غايتها ومصيرها انتهابها من أيديهم. وإذا ذهبت آمالهم في اكتسابها وتحصيلها انقبضت أيديهم عن السعي في ذلك. وعلى قدر الاعتداء ونسبته يكون انقباض الرعايا عن السعي في الاكتساب».

ابن خلدون ـ القرن الرابع عشر الميلادي

«لم تعد لدينا صناعةٌ أو زراعةٌ أو صحّةٌ أو عدلٌ. تفشّى الفساد والنهب . . . انتزعت الأقلية المستغِلة منّا الروح».

صنع الله ابراهيم ـ القرن الحادي والعشرون الميلادي

مقدمـة

يكاد يكون الفساد ظاهرةً ملازمةً للحضارة البشرية، وجزءاً لا يتجزأ من الصراعات الاجتماعية والسياسية عبر التاريخ؛ فما قامت ثورةٌ، أو سقطت أنظمةٌ، وانهارت أممٌ، إلا وكان الفساد عنصراً فاعلاً في تحقيق ذلك. نحن لا نعرف ثقافةً معيّنةً يمكن أن تدّعي أن لها سلوكاً يحصّنها من هذه الآفة التي لا وجود لوصفةٍ

(*) نشرت هذه الدراسة ضمن ملف «الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية،» في: **المستقبل العربي**، السنة ٢٧، العدد ٣٠٩ (تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٤)، ص ٩٤ ـ ١١٦.

(**) المنسّق الإقليمي لبرنامج إدارة الحكم في الدول العربية في برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي. شارك في الإعداد أركان السبلاني، زينة بومشعل، كريم هلال، ومنى سكرية.

سحريةٍ تقينا ضرر حدوثها؛ ولكنّ ما نعرفه أنه يمكن حصر هذه الظاهرة «العابرة للحضارات» الموجودة أبداً في نسيج المؤسّسات السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية ومحاربتها، من خلال خلق الأطر القانونية والمؤسّسية الفعّالة التي تشكّل منظومةً متكاملةً لمناوأة الفساد، والحدّ من تأثيره السلبي في التنمية وتقدّم الشعوب.

تكمن العقبة الأولى في تحديد مفهوم الفساد، وفهم ماهيّة الممارَسات الفاسدة. من البدَهي القول إن هذا المفهوم متحرّك متغيّر بتغيّر الحضارات وتطوّر الشعوب؛ ومن هنا يكون البحث في مفهوم الفساد في مجتمعنا المعاصر أجدى وأنفع. قد تكون اتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد للعام ٢٠٠٣ أفضل تعبيرٍ عن المفهوم الذي تتلاقى حوله الأمم في عالمنا المعاصر، وفي الوقت نفسه أبلغ تعبيرٍ عن مشكلة تعريف الفساد؛ فالاتفاقية اختارت ألا تُعرّف الفساد تعريفاً فلسفياً أو وصفياً، بل انصرفت إلى تعريفه من خلال الإشارة إلى الحالات التي يُترجَم فيها إلى ممارساتٍ فعليةٍ على أرض الواقع. ومن ثمَّ قام تجريم هذه الممارسات[١] ـ وهي الرشوة بجميع وجوهها، وفي القطاعين العام والخاص، والاختلاس في القطاعين العام والخاص، والمتاجَرة بالنفوذ، وإساءة استغلال الوظيفة، والإثراء غير المشروع، وغسل العائدات الإجرامية، وإخفاء الممتلكات المتأتية عن جرائم فسادٍ، وإعاقة سير العدالة في ما يتعلّق بهذه الجرائم، بالإضافة إلى أفعال المشاركة والشروع بكل ما سبق ذكره. ويلاحَظ من أسلوب الاتفاقية في تحديدها للممارَسات الفاسدة تركيزها على الممارسات ذات الانعكاس الاقتصادي والتنموي، وبالتالي تكون قد عبّرت عن التيار المتصاعد في العالم، والذي يدين الفساد من منطلقٍ تنمويٍ براغماتيٍ وليس من منطلقٍ فلسفيٍ أو أخلاقيٍ.

لقد أثبتت الدراسات وجود علاقةٍ بين انتشار الفساد من جهةٍ، وبين ضعف التنمية الاقتصادية والاستثمارات الأجنبية من جهةٍ أخرى. يشكّل الفساد بحسب هذه الدراسات، «ضريبةً» إضافيةً، وحاجزاً أمام الدخول إلى الأسواق. وحسب تقدير بعض الدراسات، فإن قيمة الرشوة بلغت في العالم ما يوازي التريليون دولار أمريكي سنوياً[٢].

---

(١) انظر بهذا الصدد المواد ١٥ إلى ٢٥ بالنسبة إلى الجرائم، والمادة ٢٧ بالنسبة إلى المشاركة والشروع في هذه الجرائم.

(٢) انظر دراسة غير منشورة للبنك الدولي: World Bank, «The Costs of Corruption,» <http:// web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,contentMDK: 20190187%7EmenuPK:34457%7Epage PK: 34370%7EpiPK:34424%7EtheSitePK:4607,00.html>.

انطلاقاً مما سبق، يمكن القول إنّ الوطن العربي ليس بمنأىً عن ظاهرة الفساد باعتباره جزءاً من هذا العالم، ولكن ما يعقّد الوضع في هذا الجزء من العالم، هو غياب الأطر القانونية والمؤسّسيّة التي يمكن من خلالها تطويق هذه الظاهرة، والبدء بمعالجتها معالجةً فعّالة. فمؤشّرات الفساد في دول الوطن العربي تُعتبَر من الأعلى في العالم بحسب (Transparency International)، كما تُعتبَر معدّلات النمو فيها من أدنى معدّلات النمو في الدول النامية؛ هذا، بالإضافة إلى قناعة المواطن العربي وإدراكه المتزايد بأن «الفساد مستشر» في الحكومات والمؤسسات العربية. وهو ما يدلّ بطريقةٍ لا تقبل الشكّ على أن البيئة في الدول العربية بيئةٌ ينتشر فيها الفساد، ومهَيّئةٌ لانتشارٍ أوسع لهذه الظاهرة في ظل التغييب المستمر للشفافية، والمساءلة، وحكم القانون. إنّ الهدف من هذا البحث توفير مدخلٍ للمهتمين بشؤون مكافحة الفساد، يمكنهم من خلاله فهم الظاهرة في الوطن العربي، و أسباب صعوبة مواجهتها في ظلّ الأطر القانونية والمؤسّسية الحالية.

ينقسم البحث إلى ثلاثة أقسام، نخلص في نهايتها إلى تقديم بعض المقتَرحات لكيفية مواجهة هذه الظاهرة؛ والأقسام هي:

أولاً: الفساد وإدراك المجتمع.

ثانياً: الواقع الاقتصادي المتغيّر.

ثالثاً: الأطر والمؤسّسية والقانونية وسُبل تطويرها.

أولاً: الفساد وإدراك المجتمع

يمثّل الفساد إحدى القضايا التي تحتلّ اهتمام المواطنين في البلدان العربية، وأحد أهمّ الموضوعات المطروحة على الساحة السياسية. أما مكافحة الفساد فكانت البند الدائم على جدول أعمال مختلف الحكومات العربية. فمنذ حصول الدول العربية على استقلالها أواسط القرن الماضي، ونحن نسمع الدعوات المستمرّة إلى تحديث القوانين من أجل مكافحة الفساد وإصلاح الإدارة.

ما يعمّق من شعور المواطنين بتفشّي الفساد في الوطن العربي هو أن الخطاب الرسمي لم ينفك ينثر الوعود بالقضاء عليه وملاحقة المتورطين فيه، ولكن من دون جدوى؛ فاقتصرت حملات المكافحة على التضحية أحياناً ببعض رموز الحكم كوسيلةٍ لامتصاص الغضب الشعبي، مما يشكّل اعترافاً حكومياً ضمنياً بانتشار الفساد وتغلغله في رموز الحكم نفسه. إن ما يشير إلى ضرورة مجابهة الحكومات لهذه الظاهرة هو أنّ الفساد كان العنصر الأساسي في إحداث التغييرات السياسية والانقلابات العسكرية

على مرّ التاريخ العربي المعاصر، فكان السلاح الذي يُشهَر دائماً في وجه الحكم كمبرّرٍ للدعوة إلى تغييره، كما كان العنوان الأول في مسيرات «الإصلاح» التي لم يُكتَب لها أن تتحقّق معمّقةً الشعور الشعبي بانعدام الثقة واليأس!

مصر: ١٩٥٢

بعد ثورة الضباط الأحرار أذاع الجيش عبر راديو القاهرة: إن ثورة الضباط لم تكن مجرّد تيارٍ معادٍ للملك السابق ولكنها كانت، ولا تزال، وستبقى قوة مُوجّهةً ضدّ الفساد في جميع أشكاله[٣].

الجزائر: ١٩٦٥

١٩٦٥: الكولونيل هواري بومدين يطيح بالرئيس بن بللا ويتعهد بالقضاء على الفساد[٤].

تونس: ١٩٨٨

«ولا أحد يعلو على القانون مهما كانت مكانته في السلطة ولا مجال لاستغلال النفوذ والمحسوبية والمحاباة، فضلاً عن الإثراء غير المشروع»[٥].

سوريا: ٢٠٠٠

«علينا أن نكافح الهدر والفساد مع الأخذ بعين الاعتبار أن كلّ عملٍ فيه نسبةٌ من الخطأ غير المقصود التي يجب ألا تقلقنا، إنما المطلوب منع تكرارها»[٦].

لدى مراجعة ما أتت به هذه الوعود والحملات الوطنية من نتائجَ على الأرض، ندرك بأنّها لم تقترب من تحقيق الإصلاح المنشود، بل تمّ امتطاؤها في أحسن الأحوال وسيلةً للتخلص من بعض الخصوم السياسيين هنا وهناك. وترسّخت قناعة المواطنين بأن الفساد ما زال في انتشارٍ مطردٍ جعل منه آفةً اجتماعيةً خطيرةً تهدّد كافة قطاعات الاقتصاد العربي، وتُبرز قصور القرار السياسي عن الإحاطة به.

يعزّز إدراك المواطنين بوجود الفساد عددٌ من الشواهد، من أبرزها تردّي

---

(٣) انظر بياناً للجيش المصري في ٢٣ تموز/ يوليو ١٩٥٢ عبر راديو القاهرة.

(٤) BBC News, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/country_profiles/811140.stm> Timeline Algeria.

(٥) خطاب الرئيس زين العابدين بن علي أمام مجلس النواب في الذكرى الأولى للسابع من تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٨٨.

(٦) كلمة الرئيس بشار الأسد في خطاب القسم أمام البرلمان السوري في ١٠ تموز/ يوليو ٢٠٠٠.

واقع الإدارة العامة في الدول العربية، وضعف المؤشّرات الاقتصادية العربية، مقارنةً مع غيرها من الدول النامية. تتشابه مشاكل الإدارة العامة في أكثر الدول العربية التي كانت في حدّ ذاتها هدفاً لعمليات الإصلاح الإداري في السابق، من دون أن يؤدي ذلك إلى تغييرٍ جذريٍ في فعالية هذا الجهاز. ويمكن تلخيصها بعددٍ من النقاط:

ـ غياب المخطّط الهيكلي العام، وعدم وضوح السياسات العامة للإدارة، مما أنتج ازدواجيةً وتضارباً بين المسؤوليات أدّيا إلى تكبيل الجهاز الإداري.

ـ تضخم الجهاز الإداري حيث يُلاحَظ أن حجم القطاع العام في كثيرٍ من الدول العربية يفوق احتياجاته؛ ومن شأن هذا أن يعقّد الإجراءات الإدارية، ويضعف التواصل مع المواطنين، بالإضافة إلى كونه يُعدّ هدراً لموارد الدولة.

ـ عدم المساواة وتكافؤ الفرص الناتج عن المحسوبية والواسطة.

ـ عدم وجود الشفافية والمساءلة.

ـ عدم وضع المواطن في صلب اهتمام الإدارة.

ـ ضعف التدريب الإداري وعدم انتظامه.

إن وجود هذا الكمّ الهائل من المشاكل سيمنع الأجهزة الإدارية من أن تكون أداةً فعّالةً لتنفيذ سياسات الدولة، وتقديم الخدمات التي يحتاج إليها المواطنون؛ وهذا ما يدركه المواطنون من خلال تعاطيهم اليومي مع هذه الأجهزة، وبالتالي يعمّق من اقتناعهم بتفشّي الفساد في أجهزة الدولة التي يجعل منها ضعفها الهيكلي من جهةٍ، وكثرة العمليات البيروقراطية، وتعقيد الإجراءات من جهةٍ أخرى، بيئةً مواتيةً لانتشار الفساد. إن إدراك المجتمع لانتشار ظاهرة الفساد في الوطن العربي يعزّزه ضعف المؤشّرات الاقتصادية العربية مقارنةً مع غيرها من دول العالم النامية من جهةٍ، وارتفاع الدين العام بشكلٍ لا يتناسب مع الخدمات والمشاريع التي تقدّمها الدولة من جهة أخرى.

بعد أن سجّلت الدول العربية نسبة نموٍ كبيرةً في الناتج الإجمالي المحلي بين ١٩٦٣ و١٩٨٠ عرفت بعد ذلك ركوداً هائلاً إلى درجة أن الناتج الإجمالي المحلي للفرد سنة ١٩٨٠ كان أعلى منه سنة ٢٠٠٠. من جهةٍ أخرى. ويُعتبَر معدّل نمو الناتج الإجمالي للدول العربية أدنى بكثيرٍ من المستوى المتحقّق في منطقة شرق آسيا

والمحيط الهادئ، وحتى من مستوى مجمل البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل في العالم(٧).

أضف إلى ذلك استبعاد المنطقة العربية من العوْلَمة المالية مقارنةً مع مناطق أخرى في العالم، فحصّة الوطن العربي من الاستثمارات الأجنبية المباشرة لا تتعدى ١ بالمئة من هذه الاستثمارات، ولا تشكل سوى ٣ بالمئة من إجمالي تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر نحو الدول النامية، على الرغم من التدابير التي اتخذها كثيرٌ من الدول العربية في مطلع التسعينيات لتشجيع الاستثمارات الأجنبية، كتعديل قوانين الاستثمار والقوانين الخاصة بالتملك الأجنبي، والقيود المفروضة على المستثمرين الأجانب(٨).

لعلّ ارتفاع الدين العام المطرد، والذي لا يتناسب مع الخدمات المقدّمة ودرجة التنمية المتحقّقة، يؤكد شعور المواطنين بوجود خللٍ ما. فهناك شعورٌ عامٌ لدى الشعوب العربية بأن هناك مبالغ ضخمةً تُهدر ويُساء استعمالها بشكل مستمر. في لبنان مثلاً، قدّرت وزارة المهجرين سنة ١٩٩٣ قيمة عودة المهجرين إلى قراهم بعد الحرب بستمائة مليون دولار في العام ٢٠٠٠، وبعد أن أنفقت الوزارة أكثر من مليار ونصف دولار من دون أن تحقق النتيجة المرجوة، عادت وقدّرت احتياجها بـ ٦٥٠ مليون دولار إضافي لحلّ مشكلة المهجرين.

انطلاقاً من تزايد الإدراك المجتمعي بتفشّي ظاهرة الفساد في الوطن العربي، تصبح دراسة هذه الظاهرة وسبل مواجهتها واجبةً؛ غير أن ما يُعقّد دراستنا لهذه الظاهرة غياب الدراسات المتخصّصة من جهةٍ، ودينامية البيئة الاقتصادية في الوطن العربي الذي يُعتبر في طور التحوّل التدريجي، وفي بعض الأحيان المجتزأ، إلى اقتصاد السوق من جهةٍ أخرى.

ثانياً: الواقع الاقتصادي المتغيّر

أرغم تدني أسعار النفط في الثمانينيات، وانخفاض مؤشّرات الاستثمارات والتنمية، الحكومات العربية على إعادة النظر في السياسات الاقتصادية المتبعة، بعد عقديْن من التنمية الاقتصادية السريعة. فالأنظمة التي تلَت حقبة الاستقلال، والتي

(٧) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، **تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٣: نحو إقامة مجتمع المعرفة** (نيويورك: البرنامج، ٢٠٠٣)، ص ١٣٥.

(٨) المعهد العربي للتخطيط بالكويت، **تقرير التنافسية العربية ٢٠٠٣** (الكويت: المعهد، ٢٠٠٣)، ص ٥١.

كانت قد تبنت في معظمها سياساتٍ تندرج تحت مسمّى الاشتراكية، أو أنها تركّز على الدور المسيطِر للدولة، جعلت من اقتصادات المنطقة اقتصاداتٍ مغلقةً موجهةً من قِبل الدولة. غير أنّه وبتشجيعٍ وضغطٍ من المؤسّسات المالية الدولية، بدأت الحكومات العربية في منتصف الثمانينيات تعدّل توجهاتها الاقتصادية لتصبح أكثر ملاءمةً مع الاقتصاد العالمي، والدور المتنامي للاقتصاد الحر من دون أن يعني ذلك تبني الفكر الليبرالي في مجمله. ففي الماضي كان قسمُ من المدخول الكبير الناتج عن البترول والموارد الطبيعية الأخرى يُخصّص لمشاريع تنمويةٍ استفادت منها كافة دول المنطقة بشكلٍ أو بآخر، بما في ذلك الدول غير المنتجة للنفط أو للغاز الطبيعي.

مع انخفاض أسعار النفط وعائداته في منتصف الثمانينيات انخفضت أيضاً الاستثمارات الإنمائية، وبدأت تظهر الحاجة في هذه الدول إلى اتخاذ إجراءاتٍ كفيلةٍ بتحفيز الاقتصاد، فاضطرت الحكومات العربية إلى تبني السياسات التي تدعو إليها المؤسسات المالية الدولية. ولقد أدّى الخلط بين سياستيْن متعارضتيْن إلى خلق بيئةٍ مهيئةٍ لانتشار ممارسات الفساد، واتساع نطاقه من القطاع العام إلى القطاع الخاص الآخذ بالتوسع.

إن مراجعة الدولة لسياستها الاقتصادية وتخليها عن النهج الاشتراكي أو الموجّه في إدارة الاقتصاد، بالإضافة إلى سَنّ كميةٍ هائلةٍ من التشريعات الجديدة في ظلّ غياب المراقبة الفعّالة في القطاعين العام والخاص، والتي تشكّل ركناً رئيساً في الاقتصاد الحرّ في الدول الصناعية، من الأسباب التي ساهمت في انتشار الفساد الموجود في إدارات الدولة، والتي هيأت الوضع لانتشار الفساد «الكبير»[٩]. فانفتاح الأسواق العربية للاستثمارات الأجنبية، وإن بقي خجولاً بالنسبة إلى مناطق أخرى من العالم، وسياسات الخصخصة التي شجَعت عليها المؤسسات المالية الدولية لرفع إنتاجية هذه الدول، خلقت طبقةً جديدةً من المقرّبين من مراكز القوّة، ومن ذوي المصالح المشتركة.

من أجل احتواء وتفادي انتشار الفساد، يجب أن تكون آلية ضبط هذه العملية الانتقالية شفافةً ومصحوبةً بإجراءاتٍ عمليةٍ، من أهمها ضمان توافر الرقابة الفعّالة، واستخدام سلطة الدولة المتأصّلة في الوطن العربي كسبيلٍ لتوفير الضمانات لهذه

(٩) World Bank, *Anticorruption in Transition - A Contribution to the Policy Debate* (Washington, DC: The Bank, 2000), p. 57.

الآلية عبر منع الممارسات التي تتعدّى عليها[١٠] فيحصّن القطاعان العام والخاص من تأثير الفساد ذي الانعاكسات السلبية في النموّ والحكم الصالح. كلّ هذا يتم من خلال مراجعة الأطر القانونية والمؤسّسية الموجودة، ومن ثمّ تطويرها لتتناسب والواقع الاقتصادي المتغيّر، والحاجة إلى مكافحة الفساد باعتباره معوّقاً أساسياً للتنمية.

ثالثاً: الأطر المؤسّسية والقانونية وسبل تطويرها

على الرغم من كثرة التشريعات العربية التي تستهدف ممارسات الفساد، فإن أفضل ما يمكن أن يقال عن مردودها العملي إنه متواضعٌ جداً، مما يعكس فشل سياسات مكافحة هذه الظاهرة وقصورها عن ملاقاة تطلعات المواطنين، وتدعيم ثقتهم في الاقتصاد، وعن مواكبة موجة العوْلمة والتحديث الاقتصادي والقانوني التي بدأت تجتاح الوطن العربي منذ فترة. هذا الواقع من شأنه أن يثير التساؤل حول سبب تواضع المردود الإصلاحي لسياسات هذه الدول.

نبدأ بدراسة الواقع التشريعي في عددٍ من الدول العربية لنبحث في كفاية ونجاعة الأطر المؤسسية والقانونية التي توخاها واضعوها وسيلةً لمكافحة الفساد. وقد تكون اتفاقية الأمم المتحدة الأخيرة المتعلقة بمكافحة الفساد خير مثالٍ لقياس فعالية التشريعات العربية الحالية وشموليتها، ولا سيّما أن هذه الاتفاقية العالمية النطاق تتضمن استراتيجيةً شاملةً لمكافحة الفساد سوف تفرض نفسها كحدٍ أدنى للتشريع الإصلاحي في أي دولةٍ تنضم إليها.

العقبة الأولى التي تواجه الباحث في الوجه المؤسّسي ـ القانوني لعملية مكافحة الفساد هي أن آليات ضبط هذه الأخيرة ليس لها كيانٌ ماديٌ موحد؛ فهي عبارةٌ عن مجموعةٍ من القوانين والقرارات والأنظمة المبعثرة بشكلٍ أساسي بين القانون الإداري، والقانون المصرفي، والقانون المالي والضريبي، والقانون الجزائي، بالإضافة إلى السياسات التي تدعّمها، والمؤسسات المتعددة التي ترعى تطبيقها وتفسيرها. وبالتالي فإن النظر في مدى فعالية هذه المنظومة المعقّدة، وفي قدرتها على الاستجابة لمتطلبات الاقتصاد العالمي الجديد، يحتّم علينا البحث في مدى تواجد نصوص مكافحة الفساد في التشريعات العربية أولاً، ومن ثم الانطلاق إلى البحث في جدية تطبيقها وقدرتها، في ظل إطاريْها الإجرائي والمؤسسي الحاليين، على

(١٠) Kamal S. Shehadi, *Lessons on Privatization, Considerations for Arab States* (New York: United Nations Development Programme, 2002), p. 4.

مكافحة الفساد، ولا سيّما بوجهه الجديد المتعوْلِم.

يتجلّى الفساد في الرشوة والمحسوبيات ومحاباة المقرّبين[11]؛ إلا أنّه لا ينحصر فقط في القطاع العام الآخذ بالانكماش أصلاً، بل يتعدّاه إلى القطاع الخاص[12] الذي يزداد اتساعاً ونفوذاً في ظلّ سياسات الانفتاح الاقتصادي التي تنتهجها مجموعة من الدول العربية. لذا فإننا سنبحث عن النصوص التي تستهدف الفساد، وهي تنقسم إلى نصوص تستهدف جرائم الفساد، ونصوص تنظّم الإطار الإجرائي والمؤسسي لعملية مكافحته؛ هناك أيضا ما يسمّى بمدوّنات قواعد السلوك، التي وإن لم تكن قانوناً بالمعنى التقني للكلمة، إلا أنها من النصوص التي تشكّل إلى جانب قوانين الشفافية، ضمانةً للأداء المؤسّسي الصالح. إن البحث عن هذه النصوص وعن فاعليتها سيساعدنا في رسم صورة أوضح عن آليات مواجهة ظاهرة الفساد في الوطن العربي، وبالتالي عن سبل تطوير هذه المنظومة!

١ ـ جرائم الفساد في التشريعات العربية

حاولت الأمم المتحدة من خلال لجانها المتعدّدة أن تضمّن الاتفاقية الأخيرة لمكافحة الفساد كافة جرائم الفساد المعروفة[13] والسؤال المطروح هو: هل التشريعات العربية الجزائية معدّةٌ لمواجهة مثل هذه الجرائم أيضاً، ولا سيّما في ظل مبدأ الشرعية[14] الذي يحول دون معاقبة أي عملٍ، مهما كان مضراً، ما لم يكن هناك نص قانوني واضح بشأنه؟

يمكن القول إن القوانين الجزائية في الدول العربية تطرّقت إلى معظم هذه الجرائم، فجرّمت الرشوة في القطاع العام[15]، واختلاس الأموال العمومية[16]،

---

(١١) البنك الدولي، **إدارة حكم أفضل لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: تعزيز التضمينية والمساءلة**، الطبعة العربية (بيروت: دار الساقي، [د.ت.])، ص ٢٨.

(١٢) ولعل القرينة على ذلك تخصيص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المواد ١٢، ٢١، و٢٢ لمعالجة شؤون الفساد في القطاع الخاص.

(١٣) سليمان عبد المنعم، **ظاهرة الفساد: دراسة في مدى مواءمة التشريعات العربية لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد** ([د. م.: د. ن.]، ٢٠٠٤)، ص ١٠.

(١٤) «لا جريمة من دون نص ولا عقوبة من دون نص».

(١٥) انظر: المادة ٣٥١ وما بعدها من قانون العقوبات اللبناني؛ المادة ١٧٠ من قانون العقوبات الأردني؛ المادة ١٠٣ من قانون العقوبات المصري؛ المادتان ٢٤٨ - ٢٤٩ من قانون العقوبات المغربي؛ المواد ١٥١ - ١٥٨ من قانون العقوبات اليمني؛ المادة ٢٣٤ وما بعدها من قانون العقوبات الاتحادي الإماراتي؛ المادة ١١٧ وما بعدها من قانون العقوبات العراقي؛ المادة ١٢٨ وما بعدها من قانون العقوبات السوداني، والمادة ١١٤ وما بعدها من قانون العقوبات الكويتي. جرّمتها اتفاقية الأمم المتحدة في المادة ١٥.

(١٦) انظر: المادة ٣٥٩ من قانون العقوبات اللبناني؛ المادة ١٧٤ من قانون العقوبات الأردني؛ المادة =

وإساءة استغلال السلطة(١٧)، وإخفاء الأموال ذات المصدر غير المشروع(١٨)، وعرقلة سير العدالة(١٩)؛ كما جرّمت، مع بعض الاستثناءات(٢٠)، أفعال الرشوة في القطاع الخاص(٢١)، والاتجار بالنفوذ(٢٢)، وبدأت مؤخراً بخلق إطارٍ قانوني لمكافحة غسل الأموال(٢٣). هذه المظلة القانونية، إذا ما توفّرت، كفيلةٌ بمكافحة معظم أشكال الفساد التقليدية المنتشرة في مؤسسات وإدارات الدولة بالإضافة إلى مؤسسات القطاع الخاص. ولكن هذا لا يعني أننا أمام منظومةٍ جزائيةٍ متكاملةٍ ومنيعةٍ، حيث إنّه لم يتم إخضاع بعض الممارسات لنصوصٍ عقابيةٍ، أو اقتصر في أحسن الحالات على عددٍ محدودٍ جداً من التشريعات العربية، فيما تطورت بعض الممارسات الأخرى لتصبح غير تقليديةٍ، وبالتالي مستعصيةً على أي ملاحقةٍ تقليديةٍ:

أ ـ ففعل الاستيلاء على الأموال والممتلكات في القطاع الخاص يشكّل مثالاً جيّداً عن الممارسات التي لم يتطرّق إليها التشريع بشكلٍ كافٍ؛ فعلى الرغم من أن

= ١١٢ من قانون العقوبات المصري؛ المادتان ٢٤١ -٢٤٢ من قانون العقوبات المغربي؛ المادة ١٦٢ من قانون العقوبات اليمني، والمادتان ٢٢٤ -٢٢٥ من قانون العقوبات الاتحادي الإماراتي. جرّمتها اتفاقية الأمم المتحدة في المادة ١٧.

(١٧) انظر: المادة ٣٧٦ من قانون العقوبات اللبناني؛ المادة ١٧٦ من قانون العقوبات الأردني؛ المادة ١١٥ من قانون العقوبات المصري؛ المادة ٢٥٤ من قانون العقوبات المغربي؛ المادة ١٦٣ من قانون العقوبات اليمني، والمادة ٢٢٧ من قانون العقوبات الاتحادي الإماراتي. جرّمتها اتفاقية الأمم المتحدة في المادة ١٩.

(١٨) انظر: المادة ٢١٩، الفقرة ٥ والمادة ٢٢١ من قانون العقوبات اللبناني؛ المواد ٨٠ -٨٣ من قانون العقوبات الأردني؛ المادة ٤٤ من قانون العقوبات المصري؛ المادة ٥٧١ من قانون العقوبات المغربي؛ المادة ١٨٣، الفقرة ٢ من قانون العقوبات اليمني، والمادة ٤٠٧ من قانون العقوبات الاتحادي الإماراتي. جرّمتها اتفاقية الأمم المتحدة في المادة ٢٤.

(١٩) انظر: المادة ٣٨٢ من قانون العقوبات اللبناني، والمادتان ٢٩٩ -٣٠٠ من قانون العقوبات المصري. جرّمتها اتفاقية الأمم المتحدة المادة ٢٥.

(٢٠) مثلاً، لا تجرّم قوانين الإمارات العربية المتحدة أو قوانين الأردن فعل استغلال النفوذ أو الاتجار به أو الرشوة في القطاع الخاص. كما لا تجرّم المغرب أو اليمن أفعال غسل الأموال، وتقتصر الحماية القانونية ضد غسل الأموال في الأردن على «تعليمات البنك المركزي بخصوص غسل الأموال» لسنة ٢٠٠١ ولا تمتد إلى أي تشريع عقابي مستقل.

(٢١) انظر: المادة ٣٥٤ من قانون العقوبات اللبناني (بعد تعديلها بالمرسوم الإشتراعي رقم ١١٢ لسنة ١٩٨٣)؛ المادة ١٠٦ من قانون العقوبات المصري (بموجب القانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٥٣)؛ المادة ٢٤٩ من قانون العقوبات المغربي، والمادة ١٥٨ من قانون العقوبات اليمني. جرّمتها اتفاقية الأمم المتحدة في المادة ٢١.

(٢٢) انظر: المادة ٣٥٧ من قانون العقوبات اللبناني؛ المادة ١٠٦ مكرر من قانون العقوبات المصري؛ المادة ٢٥٠ من قانون العقوبات المغربي، والمادة ١٥٩ من قانون العقوبات اليمني. جرّمتها اتفاقية الأمم المتحدة في المادة ١٨.

(٢٣) القانون رقم ٣١٨ لسنة ٢٠٠١ في لبنان، القانون رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٢ في مصر، المادة ٢٢ من القانون الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٢. جرّمتها اتفاقية الأمم المتحدة في المادة ٢٣.

أوصافه الجزائية قد تنطبق على الأوصاف الجزائية للسرقة أو خيانة الأمانة، فإن ذلك لا يعني عدم ضرورة تجريمه بمقتضى وصفٍ خاصٍ. إن قصور التشريع الجزائي عن فعل ذلك سيؤثر سلباً في درجة الحماية الجزائية ضد هذه الجريمة ذات التأثير الخطير في ظل نمو الاقتصاد الحرّ في الوطن العربي. لذا لا بدّ للنصوص التشريعية العربية أن تعالج هذا النقص[٢٤] وتخصّص هذا الجرم بنص خاص، كما فعلت اتفاقية الأمم المتحدة في المادة ٢٢، ولا سيّما أن القطاع الخاص آخذٌ بالتوسع يوماً بعد يوم بما يستتبعه ذلك من زيادةٍ في تأثيره في حياة الناس اليومية وسلامة الاقتصاد الوطنيّ.

ب ـ إضافةً إلى ذلك، فإن النمو السريع، والعولمة، والتقدم العلمي المطرد، أمور شكّلت أساساً لنمو الفساد وتخفّيه بوسائل مبتكرةٍ وبالتالي بعيدة عن منال التشريع الجزائي التقليدي. فعلى الرغم من أن النصوص الجزائية في الوطن العربي قد عالجت معظم جرائم الفساد، لكن ذلك لا يعني أنها تحيط إحاطةً كاملةً بجوانب هذه الأفعال، وتقدم الحلول الناجعة ضد هذه الظاهرة. إذ يمكن لهذه النصوص أن تكون فعّالةً في إطار مكافحة «الفساد الصغير»، كرشاوى صغار الموظفين العموميين في بعض الدوائر، أو حصولهم على عمولاتٍ لا ينصّ عليها القانون. غير أنّها لن تكون كافيةً لمحاربة «الفساد الكبير» الذي تطورت أساليبه ووسائله بسبب تطور التكنولوجيا وأساليب المحاسبة الالكترونية من جهةٍ، وانتشار المصارف والشركات الصورية[٢٥] وارتباطات الشركات التجارية دولياً من جهةٍ أخرى. من هنا ينطلق الكثيرون من ضرورة النظر إلى عملية مكافحة الفساد ليس فقط في منظار قانون العقوبات فحسب، بل في منظارٍ يتيح لنا رؤيتها كمنظومةٍ متكاملةٍ تضم إضافةً إلى ما سبق إطاراً إجرائياً فعّالاً، ومؤسساتٍ شفّافةً تخضع للمساءلة وحكم القانون.

ولكن قبل التطرّق إلى كلٍ من هذين العنصرين، لا بد من البحث في أحد تقديمات القوانين الجزائية لعملية مكافحة الفساد، وهو قانون الإثراء غير المشروع.

---

(٢٤) لعل القانون المصري هو من القوانين القليلة إن لم يكن الوحيد الذي عالج الاستيلاء على الأموال والممتلكات في القطاع الخاص وذلك في نص المادة ١١٣ مكرر من قانون العقوبات.

(٢٥) ونعطي مثالاً لتبيان خطورة ودور الشركات الصورية في عمليات الفساد. تشتمل عملية تبييض الأموال على ثلاث خطواتٍ لا بدّ منها وهي: الإيداع، وتراكم العمليات، والدمج. في مرحلة تراكم العمليات، يحاول مبيّض الأموال إخفاء الآثار التي تربط الأموال بالنشاط الإجرامي، وذلك من خلال إجراء عددٍ متلاحقٍ من العمليات المالية المعقدة أهمّها إنشاء شركاتٍ صوريةٍ في دولٍ تتميز إما باتباعها السرية المصرفية المُشددة، أو بغياب قوانين صارمة لمكافحة تبييض الأموال. والنتيجة تكون انتقال الأموال القذرة بعد ذلك بين هذه الشركات الصورية إلى أن تظهر في النهاية كأموال نظيفة. انظر: بول باور وروداً أولمان، «فهم دورة تبييض الأموال،» متوفرة على الموقع: <http://usinfo.state.gov/journals/ites/0501/ijea/comentry.htm. 15/9/2004>.

اقترح البعض تجريم فعل الإثراء غير المشروع باعتباره وسيلةً لمكافحة صورةٍ من صور الفساد المراوغ الذي تعجز النصوص الجزائية عن الإحاطة به. هذا الاقتراح لم يلقَ ترحيباً واسعاً كباقي الاقتراحات المتعلقة بتجريم أفعال الفساد لاعتباره انتهاكاً لقرينة البراءة، أو على الأقل نقلاً غير مبررٍ لعبء الإثبات بوضعه على عاتق المتّهم أو المشتبه به بحيث يضطر أخيراً إلى إثبات مشروعية مصدر ثروته مع ما يتطلّبه ذلك من إجراءاتٍ، و من تدخّلٍ في شؤون الفرد المالية والإداريّة. ومع ذلك، فإن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد جرّمت هذا الفعل في المادة ٢٠. لكن من الملاحظ أن نصّ المادة نفسه جاء معتدلاً، بحيث رهَن تبني هذا التجريم في القوانين الداخلية للدول المنضمة إلى الاتفاقية «بدستورها، والمبادىء الأساسية لنظامها القانوني»، وذلك على عكس باقي الجرائم المنصوص عنها في المادة ١٥ وما يليها.

بالانتقال إلى التشريعات العربية فإننا نرى قوانين لتجريم الإثراء غير المشروع في كلٍ من لبنان[٢٦] ومصر[٢٧] في حين تنعدم هذه القوانين في دولٍ أخرى[٢٨] كالإمارات، والجزائر، والأردن[٢٩]، واليمن، والمغرب[٣٠]. لكنّ وجود النصوص

(٢٦) القانون رقم ١٥٤ لسنة ١٩٩٩.

(٢٧) القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥.

(٢٨) حين نقول بعدم وجود قانون فهذا يتضمن الحالات التي يكون فيها القانون مجمّداً أو غير معمولٍ به؛ ففي سوريا مثلاً هناك قانون الكسب غير المشروع لعام ١٩٥٩ الذي لم يصدر حتى الآن قانون يلغيه، ولم يُطبق إلا في جانبٍ واحدٍ، وهو عدم عمل الموظف في وظيفتين في الدولة كي لا يثري الموظف إثراءً غير مشروع، حيث فشلت جميع المحاولات لتشكيل لجنةٍ للإثراء غير المشروع. المعلومات مستخرجةٌ من محاضرات منتدى جمال الأتاسي للحوار الديمقراطي. انظر: <http://www.montada-alatasi.com>.

(٢٩) أقرت الحكومة الأردنية في ١١/ ٥/ ٢٠٠٤ قانونًا لإشهار الذمة المالية يلزم أعضاء الحكومة وشاغلي الوظائف العليا الرسمية بتقديم بياناتٍ عن أموالهم، ويشمل هذا القانون كلاً من رئيس الوزراء والوزراء، ورؤساء ومديري المؤسسات الرسمية العامة، ورؤساء البلديات والقضاة إلى جانب موظفين آخرين في مناصب رسميةٍ رفيعة المستوى. يعرّف القانون الإثراء غير المشروع بأنه «كل مالٍ يحصل عليه أي شخصٍ تسري عليه أحكام القانون بسبب استغلال الوظيفة أو الصفة»، وينشئ دائرةً في وزارة العدل يرأسها قاضٍ، وتختص بتلقي إقرارات الذمة المالية عن أموال المسؤول وأموال أولاده القاصرين. ومن المفترَض أن يُعرض القانون لاحقاً على مجلس النواب لاعتماده، علماً أنه قدّم مراراً إلى مجلس النواب الأردني بدءاً من المجلس الثالث عشر عام ١٩٨٩، إلا أنه ظلّ مجمداً منذ العام ١٩٩٣ بسبب خلافٍ بين مجلسيْ النواب والأعيان على مضمونه، <http://www.aljazeera.net/NR/exeres/44408786-BB5B-4AE1-B2AF-35D97F06DCFD.htm> موقع الجزيرة نت، ١١/ ٥/ ٢٠٠٤.

(٣٠) المطالبة بقانونٍ للكسب غير المشروع امتدت إلى السلطة الفلسطينية، حيث طالب به ما يقارب من مائةٍ وخمسين مسؤولاً فلسطينياً، ومسؤولاً سابقاً، وشخصياتٍ سياسيةً وعامةً في الأراضي الفلسطينية: بيان يدعو إلى تشكيل حكومة إنقاذٍ وطني، ١٤/ ٨/ ٢٠٠٤، <http://www.palestine-pmc.com/arabic/inside1.asp?x=1969&cat=2&opt=1>.

يوجد حالياً نقاش حول هذا القانون، قانون الكسب غير المشروع وهو في مرحلة القراءة الأولى منذ شهر =

وحده لا يكفي لمكافحة الفساد، ولا سيّما تلك المشوبة بإشكالياتٍ موضوعية. فعلى الرغم من أنّ نصّيْ القانونين اللبناني والمصري يتفوقان من حيث الشمولية على نص المادة ٢٠ لأنهما لم يغفلا، كما فعلت الأخيرة، ضرورة البحث في مصدر الزيادات الحاصلة في موجودات أشخاصٍ تربطهم صلةٌ قانونيةٌ بالمشتَبه به[٣١]، وليس فقط في موجودات الأخير وحده، فإنّ هذه القوانين عاجزةٌ عن تحقيق نتيجةٍ إيجابيةٍ في كلٍ من البلدين. فمن الناحية الموضوعية، يصطدم التطبيق بضبابية النصوص[٣٢] المخالفةً أصلاً لمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات من جهةٍ[٣٣]، وبطبيعة البناء القانوني للجريمة الذي يعكس قرينة البراءة في الإنسان من جهةٍ أخرى. وسيجمّد تطبيق هذه النصوص ما لم يعرّضها إلى الطعن أو الإبطال[٣٤]. لذا وجب التفكير في كيفية إعادة النظر بصياغة النموذج القانوني لجريمة الإثراء غير المشروع بحيث نجعل منه ضمانةً ولو أوليّةً ضدّ تطور أساليب ووسائل الفساد، واستمرار بعض أشكاله بتفادي الرقابة والمحاسبة القانونية.

٢ ـ الإطار الإجرائي الفعّال

لا شك بأنّ النصوص العقابية تحتاج إلى إطارٍ إجرائي فعّالٍ تتمكّن عبره من أن تكافح الفساد، وذلك تفادياً من أن تصبح هذه النصوص حبراً على ورق، ومجرّد سلاحٍ في يد السلطة، تجرّده على من تشاء، وتردّه عن من تشاء. فهل تؤمّن التشريعات والسياسات العربية إطاراً إجرائياً فعّالاً لمواكبة النصوص العقابية وتفعيلها؟

الحقيقة أن البحث في الأطر الإجرائية لمكافحة الفساد في الدول العربية يكشف

= نيسان/ أبريل ٢٠٠٣. هذا القانون سيحدّد العقوبات كحدٍ أعلى لمدة ١٠ سنوات سجن بسبب اختلاس الأموال العامة، وكحدٍ أعلى مدته ١٥ سنةً بسبب تلقي الرشاوى، والحكم المؤبد بسبب تدمير الأدلة، أو تسهيل التغطية على عملية الاختلاس. وبموجبه سيتم استرجاع الأموال المسلوبة، وستفرَض العقوبات على نحوٍ متناسبٍ مع قيمة المبالغ المختلَسة، أو الأضرار الناتجة عن العملية. انظر: التقرير العالمي حول الفساد، «الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)،» (٢٠٠٤)، ص ١٤.

(٣١) كزوجه وأولاده القصر في المادة ٢ من القانون المصري رقم ٦٢/ ٧٥؛ وشركائه وكل من يعيرونه اسمهم في المادة ١ من القانون اللبناني رقم ١٥٤/ ١٩٩٩.

(٣٢) مثلاً القانون المصري يتحدّث عن مخالفة الآداب العامة، واستغلال الخدمة دون أن يعرفهما، ولا سيّما أن النص يعتبرهما «لا يشكلان مخالفة لنص عقابي» ما يثير التساؤل حول ماهيتهما.

(٣٣) مثلاً في القانون اللبناني، يُكتفى لاعتبار الجرم ناشئاً أن تكون الزيادة غير المبرّرة ناشئة عن «أي وسيلةٍ من الوسائل وإن لم تكن تشكّل جرماً جزائياً». انظر المادة ١ من القانون رقم ١٥٤/ ١٩٩٩.

(٣٤) كما حصل عندما أصدرت محكمة النقض المصرية أخيراً حكماً ببراءة محافظ الجيزة الأسبق عبد الحميد حسن، ممتنعةً عن تطبيق قانون الكسب غير المشروع بحجّة مخالفته الدستور «حيث إنّه يزعزع قرينة البراءة في الإنسان حتى إثبات الإدانة. وهي القرينة التي نصت عليها المادة(٦٧) من الدستورالمصري».

لنا الكثير من العيوب التي وإن كان يتمّ تدارك بعضها، فإنّها ما زالت تُضعف قدرة الدول العربية على الإصلاح. فلا بد لأي نظام إجرائي أن يتضمن عدداً من العناصر الأساسية التي لا بد منها لتشكيل إطارٍ فعّالٍ يُمكن من خلاله إقامة منظومةٍ متكاملةٍ لمكافحة الفساد.

أ ـ سلطات الملاحقة: النواب العامّون المتخصّصون

إن وجود سلطاتٍ فعّالةٍ لملاحقة جرائم الفساد يشكّل أحد العناصر الأساسية في منظومة مكافحة الفساد. ولا بد لهذه السلطات أن تكون متخصصةً، مستقلّةً، مدرّبةً، ومجهّزةً بشكلٍ كاملٍ بحيث تتمكّن من الإحاطة بجميع أوجه الفساد، ولا سيّما الفساد المنظّم الذي نجده في إطار جرائم غسل الأموال، أو في إطار جرائم الفساد التي تعتمد على الوسائل التقنية الحديثة. الحقيقة أن سلطات الملاحقة في الدول العربية موجودةٌ، لكن تخصّصها غير فعّال: فتخصّص بعضها فيه بعض الشمولية بحيث يُلقى على عاتقها عبء ملاحقة كلّ الجرائم المتعلقة بالمال العام[٣٥]، وتخصص بعضها مجزوءٌ بحيث ينحصر في وجهٍ من وجوه الفساد دون غيره[٣٦]؛ فقلّما تجد تفرّعاً بُني على أساسٍ تخصّصي[٣٧] يمكّن هذه السلطات من الملاحقة الفعّالة لكل أوجه الفساد. وعلى الرغم من إيجاد بعض الهيئات المفترض تخصصها في مجالاتٍ معيّنةٍ كمتابعة عمليات غسل الأموال[٣٨]، إلا أن انتزاع قدرة هذه الهيئات على الادعاء، والملاحقة منها، بلا شك، يضعف من فاعليتها الإجرائية، ويحدّ من جدّية تأثيرها.

ومع ذلك فإن عيب سلطات الملاحقة الأكبر لا يكمن في درجة تخصّصها بل في مدى استقلاليتها: فاستقلالية سلطات الملاحقة مكرّسٌ على صعيد النصوص

(٣٥) ففي لبنان، هناك النائب العام المالي الخاضع للنائب العام التمييزي ولوزير العدل (تنظم صلاحياته المواد ١٨ إلى ٢٣ من قانون أصول المحاكمات الجزائية). في اليمن كذلك هناك نيابة الأموال العامة.

(٣٦) ففي الأردن، هناك النيابة العامة الجمركيّة التي تنصّ عليها المادة ٢٢٧ من قانون الجمارك الأردني رقم ٢٠ لسنة ١٩٩٨.

(٣٧) تشكّل مصر مثالاً جيّداً عن التفريع التخصّصي، فهناك نيابة الأموال العامة العليا، ونيابة مكافحة التهرّب الضريبي، ونيابة الشؤون المالية والتجاريّة.

(٣٨) فقد نص القانون المصري لمكافحة غسل الأموال في مادته الثالثة على أن «تنشأ بالبنك المركزي وحدة مستقلة ذات طابع خاصٍ لمكافحة غسل الأموال تُمثّل فيها الجهات المعنيّة، وتتولّى الاختصاصات المنصوص عليها في هذا القانون، ويصدر بنظام إدارتها، والعمل فيها، وبتحديد اختصاصاتها قرارٌ من رئيس الجمهورية». صدر القرار الجمهوريّ بشأنها في ٢٢/ ٧/ ٢٠٠٢.

القانونية[٣٩]؛ وهذا ما لا يتوافق مع الواقع والممارسة والإدراك الشعبي المتعلّق بهذه الأجهزة. ونعطي مثالاً عن سوريا حيث إنّ المادة ٨١ من قانون السلطة القضائية تفرض على أن لا يكون القضاة والنواب العامّون منتمين إلى أي حزبٍ سياسي، في وقتٍ لا يتم فيه قبول هؤلاء الموظّفين إلا استناداً لانتمائهم إلى الحزب الحاكم. من جهةٍ أخرى، وعلى الرغم من أننا لا نجد نصّاً يكرّس أو يفيد تبعية النيابة العامة للسلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية، إلا فيما ندر[٤٠]، فإن الممارسة تفيد عكس ذلك، حيث نستشف انتقائيةً في تحريك الدعاوى المتعلّقة بالفساد بحيث تخدم توجّهات الحكومة وسياساتها. وأخيراً، ومن أجل وجود سلطة ملاحقةٍ فعّالةٍ لا بدّ من تدريب عناصرها، وتأمينهم بالموارد اللازمة؛ وهذا ما لا نجده بشكلٍ كافٍ في الدول العربية ربما لأنه ليس هناك إطارٌملزمٌ، منظّمٌ، وواضحٌ يفرض تدريب النواب العامّين، ولا سيّما أولئك المختصون بمكافحة الفساد[٤١].

قدرة السلطات على الملاحقة: معايير الولاية القضائية، والإبلاغ والتقصّي

تكامل معايير الولاية القضائية: يكتسب طرح إشكالية عدم تكامل معايير الولاية القضائية في بعض الدول العربية أهميةً إضافيةً في ظلّ العولمة الاقتصادية، وتحوّل الشركات الكبرى من وطنيةٍ إلى عبر وطنية. فتكامل هذه المعايير من شأنه أن يُضيّق الخناق على مرتكبي أفعال الفساد بحيث يمكّن السلطات المختصّة من ملاحقتهم بغض النظر عمّا قد يلجأون إليه من وسائل احتياليةٍ للنفاذ من قبضة الاختصاص القضائي لسلطة دولةٍ ما. فكثيراً ما نرى مرتكبي جرائم الفساد يستفيدون من ثغراتٍ تشريعيةٍ توفّر إمكانية تملّصهم من ولاية القضاء، إما لنقصٍ في قواعد الولاية القضائية، وإما لتوزّع أركان وأفعال جرائم الفساد المنظّم بين أكثر من دولة.

لا تنحصر هذه الإشكالية في الدول العربية أو في دول العالم النامية فحسب، بل تتعداه إلى نطاقٍ أوسع بكثيرٍ أيضاً، مما حدا اتفاقية الأمم المتّحدة الأخيرة على معالجة ما قد ينشأ عن هذه الإشكالية من «ثقوبٍ سوداء» تمتصّ كافة جهود مكافحة

---

(٣٩) يتمتع النواب العامون بنفس ضمانات القضاة في كل من لبنان، والأردن، ومصر، واليمن.

(٤٠) فمثلاً، وعلى الرغم من استقلالية النيابة العامة في مواجهة السلطة التشريعية، فإن رئيس النيابة العامة بصفته وزيراً للعدل، يمكن استدعاؤه أمام البرلمان وتوجيه الأسئلة والاستجوابات إليه، كما ويعني هذا تبعية النيابة العامة للتسلسل الإداري وبالتالي للسلطة التنفيذية.

(٤١) لم نستطع من خلال بحثنا أن نعثر على أي معلوماتٍ تؤكّد عكس ذلك باستثناء معلوماتٍ حول التحاق أعضاء النيابة العامّة في مصر خلال فترة عملهم بدوراتٍ تدريبيةٍ مختلفةٍ في مجالاتٍ متخصّصةٍ لمكافحة غسل الأموال وجرائم الائتمان المصرفي. انظر: عبد المنعم، **ظاهرة الفساد: دراسة في مدى مواءمة التشريعات العربية لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد**، ص ٧٦.

الفساد؛ فكرّست نظام تكامل معايير الولاية القضائية[٤٢]، وحالت دون استغلال المتهمين لثغرات نظام تسليم الأشخاص.

تبنّت التشريعات العربية معايير الصلاحية الإقليمية[٤٣]، والشخصية[٤٤]، والذاتية[٤٥]؛ ولم تفعل ذلك في ما خصّ معيار الصلاحية العالمية أو الشاملة، باستثناء بعض التشريعات[٤٦]. والحقيقة أن نقص قواعد الولاية القضائية في بعض التشريعات العربية لا يقتصر على غياب معيار العالمية الذي لا بدّ منه لملاحقة العديد من الجرائم الخطيرة، بل يتعدّاه إلى نقصٍ في مفهوم بعض الصلاحيات المقرّرة أصلاً. ونعطي الصلاحية الإقليمية مثالاً عن هذا النقص؛ فالتشريع المصري لا يُخضع أفعال المساهمة التبعية الواقعة في مصر للقضاء المصري ما دامت الجريمة الأصلية قد وقعت خارجها. فماذا يحدث لو أن تشريع الدولة حيث وقعت الجريمة قد أخرج أفعال المساهمة التبعية الواقعة في الخارج (أي مصر في هذه الحالة) عن صلاحية القضاء؟ إننا نكون أمام حالةٍ نفذ فيها المساهم من أي ملاحقةٍ أو عقاب!

إن ملاحقة الفساد لا تقتصر على السلطات الرسمية حيث لا بد من تكميل قدراتها وتعزيزها بعددٍ من الإجراءات والقوانين. فهل تعزّز التشريعات العربية وجود مثل هذا الإطار الإجرائي المتكامل؟ الجواب هو طبعاً لا.

تشجيع الإبلاغ: فلا يوجد في صلب الأنظمة القانونية العربية ما يؤكد حماية الأشخاص الذين يقومون بالإبلاغ عن جرائم الفساد، أو برامج فعّالة لحماية الشهود في مثل هذه القضايا. وهكذا تخسر سلطات الملاحقة دور الشهود الأساسي في ملاحقة جرائم الفساد والكشف عن تفاصيلها السريّة والتعرف على مرتكبيها.

تشجيع التقصّي: ثم إن هناك عملية التقصي التي ينقصها تنظيم العلاقات بين

---

(٤٢) وهي معايير، الإقليمية، الشخصية بشقّيه والإيجابي والسلبي، العالمية، والعينية (أو الذاتية). انظر: المادة ٤٢ من الاتفاقية.

(٤٣) انظر: المادة ١٥ من قانون العقوبات اللبناني؛ المادة ٧ من قانون العقوبات الأردني؛ المادة ١ من قانون العقوبات المصري؛ المواد ٧٠٤ - ٧٠٦ من قانون المسطرة الجنائية المغربي؛ المادة ٣ من قانون العقوبات اليمني، والمادة ١٦ من قانون العقوبات الاتحادي الإماراتي.

(٤٤) انظر: المادتان ٢٠ -٢١ من قانون العقوبات اللبناني؛ المادة ١٠ من قانون العقوبات الأردني؛ المادة ٣ من قانون العقوبات المصري؛ المادتان ٧٠٧ -٧٠٨ من قانون المسطرة الجنائية المغربي؛ المادة ٢٤٦ من قانون الإجراءات الجنائية في القانون اليمني، والمادة ٢٢ من قانون العقوبات الاتحادي الإماراتي.

(٤٥) انظر: المادة ١٩ من قانون العقوبات اللبناني؛ المادة ٩ من قانون العقوبات الأردني؛ المادة ٢ من قانون العقوبات المصري؛ المادة ٧١١ من قانون المسطرة الجنائية المغربي؛ المادة ٢٤٧ من قانون العقوبات اليمني، والمادة ٢٠ من قانون العقوبات الاتحادي الإماراتي.

(٤٦) كلبنان في المادة ٢٣ من قانون العقوبات والإمارات في المادة ٢١ من قانون العقوبات الاتحادي.

الأجهزة والمؤسسات ذات الصلة بظاهرة الفساد. فهناك أجهزة التحرّي والاستدلال، أجهزة التحقيق، المؤسسات المالية وكيانات القطاع الخاص، وموظفو وهيئات القطاع العام والتي لا بدّ من ربطها وتشجيع التعاون في ما بينها لتذليل العقبات التي قد تواجه جهود التقصّي عن الفساد. ونعطي مثالاً عن ذلك السرّية المصرفية التي استقرّت التشريعات العربية على اعتبارها واجباً قانونياً لا يجوز الخروج عنه تحت طائلة العقاب[٤٧].

حتّى الأمس القريب كان الكشف عن معلوماتٍ تتعلّق بالحساب المصرفي لأحد العملاء أمراً غير ممكنٍ قانونياً في أكثر الدول العربية[٤٨]. والحقيقة أنّه لا يمكن تصوّر عقبةٍ لتقصّي جرائم الفساد التي يتم ارتكابها أصلاً لغرض الإثراء المالي، أكبر من عقبة عدم إمكانية التقصّي عن معلوماتٍ ماليةٍ تخصّ المتّهم!! على الرغم من ذلك، فإن المشرّع العربي لم يقرّ إمكانية رفع السريّة المصرفية إلا نتيجة ضغوطٍ دوليةٍ كبيرةٍ، كان من أهم مصادرها ردة الفعل الأمريكية إثر أحداث الحادي عشر من أيلول/ سبتمبر وحملات مجموعة العمل المالية الدولية حول غسل الأموال «GAFI/FATF» وإصدارها لائحةً بأسماء الدول غير المتعاونة، مع ما يستتبع ذلك من تأثيراتٍ سلبيةٍ في كافة الصعد.، فجاء القانون اللبناني لمكافحة تبييض الأموال عام ٢٠٠١، ثم جاء القانون الكويتي لعام ٢٠٠١، فالمصري لسنة ٢٠٠٢ فالإماراتي في سنة ٢٠٠٢. ويبقى السؤال هل تملك هذه الدول الموارد التقنية والبشرية لإدارة مثل هذه القوانين المستحدَثة استجابةً لمتغيراتٍ دوليةٍ أكثر منها استجابةً لحاجةٍ داخليةٍ[٤٩]، هذه القوانين ذات الموضوع المعقّد والمغالي في التقنية والمتطور دوماً؟

ب ـ العقبات أمام الملاحقة: المسؤولية الجزائية والحصانات

إن توسيع نطاق الملاحقة ضروريٌ من أجل زيادة قدرة السلطات على ملاحقة الفساد أينما كان. وهذا التوسيع لا يقتصر على تكامل معايير الولاية القضائية بل

---

(٤٧) في مصر مثلاً، تعاقب المادة الأولى من القانون رقم ٢٠٥ لسنة ١٩٩٠ من يخالف واجب السريّة «بالحبس مدة لا تقل عن سنة وبغرامة لا تقلّ عن عشرة آلاف جنيه ولا تزيد عن عشرين ألف جنيه».

(٤٨) بعض قوانين السريّة المصرفية احتوت على استثناءاتٍ ضيقةٍ تتيح الخروج عن هذا المبدأ. فالقانون المصري أتاح ذلك في نص المادة الثالثة من القانون ٢٠٥ لسنة ١٩٩٠ في حال كان كشف السرية أمراً ضرورياً لكشف الحقيقة في جنايةٍ أو جنحةٍ قامت الدلائل الجدّية على وقوعها.

(٤٩) فقد أشارت المذكرّة التوضيحيّة لمشروع قانون غسل الأموال في مصر المكوّن من عشرين مادةً، إلى أنّه «صدر تجاوباً من مصر مع الجهود الدولية المبذولة في هذا الاتجاه... وأنّ التدخّل في العمليّات الماليّة... المصرفيّة أو التجاريّة لا بدّ أن يتمّ بحرصٍ شديدٍ مع الأخذ بالاعتبار أنّ رؤوس الأموال تحجم عن التواجد في البلاد التي تتسم تشريعاتها الاقتصادية بعدم الاستقرار...».

يتعدّاه إلى بعض العقَبات التي قد تواجه هذه الولاية في حال انعقادها. العقبة الأولى تتجلى في عدم وجود نصوص تجيز معاقبة الأشخاص المعنويين أو في اقتصار العقوبة الأصلية لجرم ما على السجن(٥٠)؛ وأما الثانية فتتجلّ في الحصانات التي وإن كانت لا تمثّل موانعَ للمسؤولية الجنائية أو العقاب، فإنّها تشكّل عقبةً أمام سلطات الملاحقة المستهدِفة للفساد.

العقبة الأولى: المسؤولية الجنائية للأشخاص الطبيعيين مقرّرةٌ في جميع التشريعات العربية، فيما تتفاوت درجات الاعتراف بهذه المسؤولية للأشخاص المعنويين(أي الشركات والمؤسسات. . إلخ)(٥١). هناك بعض التشريعات التي تكرّس المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنويين في إطار الأحكام العامة لقانون العقوبات(٥٢) فيما تقرّر بعض التشريعات الأخرى هذه المسؤولية بمناسبة تجريم بعض الأفعال فقط(٥٣). ولعل تكريس المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنويين بنصٍ عامٍ وشامل(٥٤) يخدم فعالية النصوص الجزائية لأنّه يتيح معاقبة الشركات والهيئاتً المعنوية بالغرامة والمصادرة والنشر، كما يجيز إخضاعها للتدابير الاحترازية. وتتجلى أهميّة هذا النوع من النصوص(٥٥) في مكافحة الفساد المتخفّي بثوب الشركات الكبرى، والتي تُستخدَم كغطاءٍ للكثير من عملياته، ولا سيّما في عهد انفتاح

(٥٠) جاء نص المادة ٢١٠، الفقرتان ٣-٤ من قانون العقوبات اللبناني ليعالج هذه المشكلة: «وإذا كان القانون ينص على عقوبةٍ أصليّةٍ غير الغرامة، أبدِلت الغرامة من العقوبة المذكورة وأنزِلت بالهيئة المعنوية في الحدود المعيّنة في القانون».

(٥١) أشكال المسؤولية المعروفة هي المسؤولية الجنائية، والمدنية، والإداريّة. كرّستها اتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد في المادة ٢٦.

(٥٢) كالتشريع المغربي في المادة ٣٧، الفقرة ٦، والمادة ٤٧ من القانون الجنائي.

(٥٣) كالتشريع المصري الذي يأخذ بالمسؤولية الجنائية للأشخاص الاعتباريين عن جرائم محدّدةٍ فقط، كما في الجرائم التي تقع بالمخالفة لقانون الشركات أو قانون حماية البيئة. انظر: عبد المنعم، **ظاهرة الفساد: دراسة في مدى مواءمة التشريعات العربية لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد**، الجدول رقم (٢٣)، ص ١٨٥.

(٥٤) كما فعل التشريع الإماراتي في المادة ٦٥ من قانون العقوبات الاتحادي، والتشريع اللبناني في المواد ٩٨ إلى ١١١، و٢١٠ و٢١١ من قانون العقوبات اللبناني.

(٥٥) الحقيقة أن إيراد هذا النوع من النصوص كان محلّ جدلٍ واسع في بداية القرن العشرين، ولا سيّما في معرض نمو الشركات والهيئات المعنوية وتعاظم دورها. فجاء المؤتمر الثاني لقانون العقوبات المنعقد في بوخارست عام ١٩٢٩ ليوصي بضرورة «اتخاذ الأساليب الفعالة... بالنسبة إلى الجرائم التي تُرتكب من أجل مصالح الهيئات المعنوية، أو تُرتكب بوسائل مقدّمةٍ منها»، ولم يتم قبول مبدأ إخضاع هذه الهيئات لبعض العقوبات الجزائية والتدابير الاحترازية إلا عام ١٩٥٧ في المؤتمر الدولي السابع لقانون العقوبات. انظر: سمير عالية، **شرح قانون العقوبات: القسم العام: دراسة مقارنة** (بيروت: [د. ن.]، ١٩٩٨)، ص ٢٨٧.

الأسواق العربية وتبنّي معظمها لمنظومة الاقتصاد الحرّ[٥٦].

العقبة الثانية: الحقيقة أن مسألة الحصانات والامتيازات تشكّل العقبة الأساسية لعمليات مكافحة الفساد في الوطن العربي، ولا سيّما إذا ما سلّمنا بأن الفساد ظاهرةٌ تزدهر أكثر ما تزدهر في القطاعات العامة المعنية بهذه الحصانات في المقام الأوّل؛ وذلك لأنّ منحها لبعض الموظفين يحدّ من مساءلتهم، أو ملاحقتهم عن الجرائم التي تقع منهم بسبب عملهم الوظيفي أو بمناسبته. المشكلة واضحةٌ: بما أن الكثير من جرائم الفساد يقع ضمن نطاق عمل هؤلاء الموظفين، والذين يملكون أصلاً ما يكفي من «الحصانات» السياسيّة والبراغماتيّة، فإن هذه الجرائم تكون إذاً واقعةً ضمن نطاقٍ يصعب وصول سلطات الملاحقة إليه، بما يحول في كثيرٍ من الأحيان من الحصول على الأدلة، ويبطّىء من عمليات التحقيق إتاحةً في المجال لإخفاء آثار الجريمة.

تعترف كل التشريعات العربية بالحصانة الإجرائية للموظفين التي تحدّ من إمكانية ملاحقتهم، وإن اختلف نطاقها بين تشريع وآخر. فنجد أن تحريك دعوى الحق العام في لبنان ضد الموظفين، في ما خصّ جرائمهم الوظيفية مرتبطٌ بموافقة الإدارة التي ينتمي إليها الموظف من جهةٍ، وبرغبة النيابة العامة بتحريك الدعوى من جهةٍ أخرى[٥٧]. ذلك لأن القانون اللبناني يمنع تحريك الدعوى بواسطة الإدّعاء الشخصي. أما في مصر، فنجد أن القانون أكثر ليونةً بحيث يتيح ملاحقة الموظفين عن جرائم الفساد الوظيفية دونما حاجةٍ إلى موافقة إداريّة، لكنّه، كالقانون اللبناني، يحصر حقّ تحريك الدعوى العامة بالنائب العام، المحامي العام، أو رئيس النيابة العامة[٥٨]، ويستثني جريمة الامتناع عن تنفيذ الأوامر أو القوانين أو وقف تنفيذ الأحكام القضائية المنصوص عليها في المادة ١٢٣ من قانون العقوبات المصري والتي يحقّ للأفراد الادعاء المباشر بها.

إن حصر إمكانية تحريك دعاوى الفساد بالنيابة العامة قد يؤدي إلى إسقاط الكثير من هذه الجرائم بالتقادم الزمني، ولا سيّما جُنح الفساد والتي يكفي لانقضائها مرور ثلاث سنواتٍ عليها[٥٩]. ولعل أكثر النصوص خطورةً تلك التي تنصّ على إجراءاتٍ

(٥٦) رأينا اليمن تخصص المادة الأولى من قانون العقوبات لسنة ١٩٩٤ لتكريس المسؤولية الجنائية للأشخاص الاعتباريين.

(٥٧) هذا ما يستخلص من نص المادة ٦١ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩.

(٥٨) انظر: المادة ٦٣، الفقرة ٣ من قانون الإجراءات الجنائية في المصري.

(٥٩) فالقانون اللبناني مثلاً يعتبر اختلاس المال العام جنحةً (المادة ٣٥٩ من قانون العقوبات)، وكذلك التربّح من أعمال الوظيفة (المادة ٣٦٤)، والرشوة للقيام بعملٍ شرعي (المادة ٣٥١). هذا على عكس القانون المصري الذي يعتبر هذه الجرائم جنايات، وبالتالي فإنّها لا تتقادم إلا بمرور عشر سنوات.

خاصةٍ تُطبّق على محاكمة هؤلاء الموظفّين(٦٠)؛ ذلك لأنّها تشكّل انتهاكاً صارخاً لمبدأ المساواة أمام القانون الجزائي، وتسييساً واضحاً لهذه المحاكمات.

ج ـ التعاون الدولي: وجود هيكلية قانونية شاملة

إن الواقع الاقتصادي المتغيّر الذي يستتبع انهياراً تدريجياً لقيود الحدود السياسية، يحتّم النظر في إمكانيات تطوير الإطار الإجرائي لتتخطى فاعليته هذه الحدود. ويتم ذلك عبر توقيع اتفاقاتٍ دوليةٍ أو إقليميةٍ لتسهيل نقل الإجراءات الجنائية ونقل الأشخاص، وتسهيل التحقيقات المشتركة، وتفعيل أساليب التحرّي الخاصة كالتسليم المراقَب وغيره. ولعل اتفاقيات إنفاذ القانون، واتفاقيات التعاون القضائي، والمساعدة القانونية المتبادَلة، تكتسب أهميةً إضافيةً، تتجلّى في عصر انفتاح الأسواق العربية، وانخراطها المطرد بالأسواق العالمية، وفي وقتٍ تتطلع فيه جامعة الدول العربية والحكومات العربية إلى توقيع اتفاقياتٍ اقتصاديةٍ وتجاريةٍ، وتفعيل ما سبق توقيعه(٦١).

والحقيقة أن الدول العربية ترتبط بعددٍ لا بأس به من هذه الاتفاقيات في ما بينها ومع دولٍ أخرى، ولكن ذلك لا يلغي ضرورة انضمام الدول العربية إلى اتفاقياتٍ دوليةٍ بهذا الشأن، أو على الأقل صياغة أطرٍ إقليميةٍ شاملةٍ، وذلك لعدم إفساح المجال لمرتكبي الجرائم فرصة «التسوق» بحثاً عن الملاذ الأكثر أمناً لأموالهم، وعملائهم أو حتى لأنفسهم.

على الرغم وجود بعض الاتفاقيات المبرَمة في إطار جامعة الدول العربية كاتفاقية تسليم المجرمين لسنة ١٩٥٣، واتفاقية الرياض للتعاون القضائي لسنة ١٩٨٣ اللتين تأخذان بنظام نقل الأشخاص والإجراءات، واللتين لا بدّ منهما لتفعيل الإطار الإجرائي لعملية مكافحة الفساد وملاحقة مرتكبيه، فإننا نلمس غياب الجدّية اللازمة(٦٢) في التعاطي مع ظاهرة الفساد ككلٍ، فتغيب الاتفاقية العربية الموحّدة

---

(٦٠) انظر: المواد ٢٦٤- ٢٦٨ من قانون المسطرة الجنائية في المغرب.

(٦١) كإعلان منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي رقم ١٣١٧ د.ع. ٥٩ الموقّع بتاريخ ١٩/ ٢/ ١٩٩٧، واتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري بين الدول العربية المحرّرة في ٢٧/ ٢/ ١٩٨١.

(٦٢) فحتى عند إقرار الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب في ٢٢/ ٤/ ١٩٩٨، غاب الحديث عن أي إجراءاتٍ لمكافحة تبييض الأموال، على الرغم من اعتبار هذا الجرم على أنه من أكثر ما يدعم العمليات الإرهابية ويسهّلها، واكتفى مجلسا وزراء الداخلية والعدل العرب، في اجتماعهما، «بدعوة الدول المتعاقدة لاتخاذ ما يلزم من تدابير. . . لتجميد ومصادرة الأدوات والأموال المتحصلة من الجرائم الإرهابية أو المستعمَلة فيها أو المتعلقة بها».

لمكافحة الفساد التي من المفروض أن تخطّ استراتيجيةً واضحةً لمواجهته في زمنٍ اجتمعت فيه باقي الدول على مكافحة هذه الظاهرة[٦٣]. لعل هذا النقص يجعل من انضمام الدول العربية إلى اتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد ضرورةً ملحّةً وحاجةً أساسيةً من أجل خلق منظومةٍ متكاملةٍ لمكافحة الفساد، ذلك إذا سلّمنا أن هناك فعلاً إرادة سياسية، ورغبة في الإصلاح. ولكن قبل التطرق إلى وجود هذه الإرادة والى قدرة الدولة في ظلّها على مكافحة الفساد «الكبير»، لا بد من تحديد البيئة التي يرتع فيها هذا النوع من الفساد الذي يشكّل عائقاً أساسياً لسير العمل من جهةٍ، وإلى تركيز السلطة بيد نخبةٍ معينةٍ ومتعاونةٍ في إشاعة الفساد، من جهةٍ أخرى، سواءٌ كان في القطاع العام أم في القطاع الخاص.

٣ ـ الإطار المؤسّسي والشفافية والمساءلة وحكم القانون

من هنا سنبحث في الإطار المؤسّسي باعتباره الجزء الثالث من المنظومة المتكاملة لمكافحة الفساد؛ ونقصد بالإطار المؤسّسي البيئة التي من خلالها تتم معالجة الفساد عبر اتخاذ عددٍ من التدابير لتدعيم هذه البيئة بحيث تصبح منيعةً أمام الفساد وعملائه. ونقول معالجةً لأن في إصلاح الإطار المؤسّسي فائدة وقائية أكثر منها علاجيةً عملاً بمقولة: «الوقاية خيرٌ من قنطار علاج».

إن الواقع الاقتصادي المتغيّر في الوطن العربي يحتّم الخروج عن الصيغة التقليدية التي اتسمت بها رؤيتنا للفساد. فالتحول التدريجي إلى اقتصاد السوق أدخل القطاع الخاص إلى الصورة بحيث صار واجباً البحث في الفساد الذي يصيبه، وبالتالي يهدّد نموه بطريقةٍ صحيةٍ تنافسيةٍ تتماشى ومبادئ الاقتصاد الحر.

لا شك بأنّ فعالية الإطار المؤسّسي سواءٌ في القطاع العام أم القطاع الخاص تزداد بوجود الشفافية، والمساءلة، وحكم القانون؛ وبالتالي تزداد قدرته على مقاومة الفساد بما يحسّن أداء المؤسسة، ويضمن توزيعاً قانونياً وعادلاً للسلطة فيها بحيث يمنع تركّز القوة بيدّ مجموعةٍ من المسؤولين التي تعيد تصنيع الفساد الذي يصبح ضمانة وجودها.

---

(٦٣) هناك عدة اتفاقياتٍ بهذا الشأن: هناك اتفاقية منظمة التعاون والتنمية في المجال الاقتصادي (OECD) المبرمة في ٢١/ ١١/ ١٩٩٧ والاتفاقية الجنائية لمجلس أوروبا لمكافحة الفساد المبرمة بتاريخ ٢٧/ ١/ ١٩٩٩، واتفاقية منظمة الدول الأمريكية (اللاتينية) للعام ١٩٩٦، واتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وبنك التنمية الآسيوي ضد الفساد لسنة ٢٠٠١ (وقعت عليها ١٧ دولة في طوكيو) والاتفاقية الإقليمية للوقاية وقمع الفساد التي اعتمدها رؤساء دول الاتحاد الأفريقي بتاريخ ١٢/ ٧/ ٢٠٠٣، وأخيراً اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣ والتي لم تدخل بعد حيّز التنفيذ.

مواطن الفساد في الوطن العربي كثيرةٌ، فلا أحد ينكر انتشار ظاهرة الرشاوى أو «الواسطة» كتعبيرٍ عن الفساد «الصغير»، ولا وجود الصفقات السريّة في عقود المشترَيات العمومية، أو استغلال السلطة لتمرير مصالح شخصيةٍ كتعبيرٍ عن الفساد «الكبير»؛ وبما أننا على اقتناع بأن مكافحة الفساد تبدأ من كبيره قبل صغيره، فإننا سنعرض بعض الأمثلة عن النقص في الأطر المؤسّسية الذي يعيق تكامل منظومة مكافحة الفساد من أجل معرفة كيفية تداركه:

أ ـ القطاع العام: النظام الوظيفي والمناقصات العامة

النظام الوظيفي: يشكّل النظام الوظيفي الإطار المؤسّسي الذي يتمّ عبره تنظيم وتسيير القطاع العام، إذ أنّه يرسم حدود الوظيفة العامة وحقوق الموظفين وواجباتهم تجاه الدولة والمواطنين؛ فماذا عن النظام الوظيفي في الدول العربية، وقدرة هذه المؤسسة على أن تكون بيئةً منيعةً على الفساد، وعنصراً أساسياً في منظومة مكافحته؟ هناك عدة شواهد ترجّح ضرورة مراجعة هذا الإطار المؤسّسي في سبيل تطوير قدرته على الأداء الشفاف والفعّال. ولا نغوص هنا في اقتراحات إعادة هيكلة القطاع العام سواء عبر تحويل القطاع العام إلى شركاتٍ مساهمةٍ كما حدث في الجزائر ومصر لفترةٍ وجيزةٍ[٦٤] أم عبر خصْخصته، بل نكتفي بالإشارة إلى نقاط ضعف هذه المؤسسة وعدم قدرتها على مجابهة الفساد.

إن ضرورة مجاراة التحوّلات الدولية من توجّه الوطن نحو اقتصاد السوق التنافسي، وظهور عصر المعلوماتية وسرعة الاتصالات يحتّم إعادة صياغة النظام الوظيفي الحالي الذي نشأ منذ حوالى خمسين عاماً، بحيث يتم إحداث تعديلاتٍ جذريةٍ في نظام الموظفين ليتناسب وإمكانيات الدولة ومتطلباتها[٦٥]، بما يقلب المفاهيم التقليدية السائدة، ويلامس نظام الوظيفة الحديث. بالإضافة إلى مظاهر الفساد وانعدام

(٦٤) إن الجزائر حوّلت القطاع العام إلى شركاتٍ مساهمةٍ بقصد معالجة أوضاعه المتردية، ولكن هذه التجربة فشلت، وتتجه الجزائر الآن إلى خصخصة قطاعها العام، تماماً كما يحصل في مصر الآن. انظر: سمير سعيفان، «إصلاح القطاع العام يتوقف على القدرة على التنفيذ،» ورقة قدمت إلى: «ندوة الثلاثاء الاقتصادية،» سوريا، ٢٠٠١، <http://www.mafhoum.com/press/55E17.htm>.

(٦٥) ففي لبنان، ينظم جهاز الدولة المركزي المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ الصادر عام ١٩٥٩ والذي عدّل ستّ مرّات (١٩٦٦، ١٩٧٣، ١٩٧٧، ١٩٩٣، ١٩٩٧، ٢٠٠٠) ولا زال غير متناسب مع متطلبات الدولة الحديثة، ومع إمكانيات لبنان المالية والاقتصادية، ولا تزال تعتريه شوائب عديدة لا بد من تداركها. انظر: منذر الخطيب، «رؤية أولية لمعالجة تضخّم الهيكليات في الإدارة والمؤسسات العامة،» **مجلة الإدارة اللبنانية**، العدد ٧ (خريف ٢٠٠٢).

الشفافية التي تتسم بها الإدارة العمومية في الوطن العربي(٦٦)، يشهد النظام القانوني نفسه الكثير من الثغرات المتعلّقة بنظام التعيينات، والترفيعات، والأجور(٦٧) مما يجعل من هذه المؤسسة بيئةً خصبةً لانتشار الفساد وغياب الشفافية، ويضعف من إمكانية إخضاعها للمساءلة وحكم القانون. ولعلّ دور الظلم الوظيفي والقطاع العام في خلق منظومةٍ متكاملةٍ لمكافحة الفساد يبرز من خلال اتفاقية الأمم المتحدة الأخيرة، إذ تؤكد على ضرورة «اعتماد وترسيخ نظم لتوظيف المستخدمين المدنيين، وغيرهم من الموظفين العموميين... واستخدامهم واستبقائهم وترقيتهم وإحالتهم على التقاعد...»(٦٨). كما وتنص على أن تسعى كل دولةٍ إلى تطبيق «مدوّناتٍ ومعايير سلوكيةٍ من أجل الأداء الصحيح والمشرّف والسليم للوظائف العمومية»(٦٩). هذا الاهتمام يؤكّد أهمية إصلاح البيئة المؤسّسية نفسها كجزءٍ من محاربة الفساد، حيث إن ملاحقة الموظفين الفاسدين لا تكفي وحدها لحصر هذه الظاهرة.

المناقصات العمومية: إن نظام المناقصات العمومية يتيح للدولة التعاقد مع الغير من أجل حصولها على السِلع أو الخدمات؛ وكثيراً ما تؤدي إلى إبرام العقود الضخمة في مجال الأشغال العامة أو عقود التجهيز العسكري والمدني أو غيرها. ولكنه لا يمكن تحقيق الأهداف التي تدفع الدولة إلى إجراء المناقصات العمومية أصلاً ـ كتقليل الكلفة وزيادة الجودة ـ إلا بإرساء العملية بصفةٍ تنافسيةٍ حقيقيةٍ، وبموجب نظامٍ يحتوي على إرشاداتٍ واضحةٍ، ويضمن لمؤسسة المناقصات العمومية الشفافية والكفاءةَ والنزاهة.

ولما كان مجال المناقصات العمومية هو أحد المجالات الرئيسية التي تحدث فيها

---

(٦٦) «دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تشكو بشكلٍ عام من مستوى شفافيةٍ يشوبه التردد، وخير دليلٍ على ذلك ندرة البيانات والمعلومات الإحصائية المتوافرة حول نوعية إدارة الحكم في المنطقة». انظر: البنك الدولي، **إدارة حكم أفضل لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: تعزيز التضمينية والمساءلة**، ص ٣٠.

(٦٧) في المغرب، انظر عبد الحق ديلالي، «بإقبار مشروع قانون الإصلاح الإداري في المهد عقارب ساعة إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية تعود للوراء،» <http://www.bayanealyaoume.ma/Detail.asp?article_id=44642>. (8/27/2004).

أما في لبنان، فنستعين برأي الإدارة المسؤولة عن تنظيم ومراقبة النظام الوظيفي، حيث يكتب رئيس مجلس الخدمة المدنية اللبناني: «إن الفلسفة الحالية التي يقوم عليها نظام الموظفين، لم تعد متطابقةً مع الأهداف الأساسية التي وضع من أجلها، وأصبحت تشكل برأينا عائقاً رئيساً أمام مشاريع الإصلاح المقترحة. فمن الترفيعات التي لا تزال تعتمد الرتبة وسنوات الخدمة، إلى الرواتب التي لا تستند إلى طبيعة المهام وصعوبتها وفقاً لمبدأ الأجر على قدر المشقة، كلها أمورٌ جعلت الواقع الإداري أكثر تعقيداً وأقل مرونةً». انظر: التقرير السنوي لمجلس الخدمة المدنية، بيروت، ٢٠٠٠.

(٦٨) المادة ٧، الفقرة ١.

(٦٩) المادة ٨، الفقرة ٢.

تفاعلات مالية بين القطاعين العام والخاص، فإنه أصبح المرشّح الأساسي للفساد والواسطة والمحسوبية والرشوة بكافة أشكالها(٧٠). ومن أجل إصلاح هذه المؤسسة وجعلها بيئةً أكثر شفافيةً، وبالتالي أشد مناعةً ضد الفساد، يجب أن تكون هناك ضوابط للميزانية، وضوابط مالية منفصلة عن العمليات، وأن تكون شروط المناقصة خاضعةً لمراجعةٍ داخليةٍ، ورقابةٍ عامةٍ مشدّدة. وفي حين أننا نجد بعض الهيئات في الدول العربية المكلّفة بمراقبة هذه العمليات(٧١) إلا أننا لا نلحظ مثلاً وجود آليةٍ قانونيةٍ مستقلةٍ تضمن التنافس وتمنع الاتفاقات على الغشّ في المناقصات، وبالتالي تخفّف من التأثير المعوّق للتنمية في هذا النوع من الفساد المتشارك بين القطاعين العام والخاص(٧٢). ولعل الملاحظة الأخيرة تشكّل المدخل الأمثل للحديث عن الفساد في القطاع الخاص، ودور الأطر المؤسّسية المحصّنة في مكافحته.

ب ـ القطاع الخاص: إدارة الشركات

تاريخياً كان القطاع الخاص محجّماً في الدول العربية إما لأسباب إيديولوجيةٍ كما في مصر أو سوريا، أو لأسباب براغماتيةٍ، أو تاريخيةٍ كما في دول الخليج، إلا أن ذلك الواقع في طور التغيّر(٧٣). لقد أدّت سرعة هذا التحول نحو اقتصاد السوق إلى نموٍ مطردٍ للقطاع الخاص في ظل غياب التشريعات التي تنظّم عمله وتضبط آلياته، فغابت قوانين المنافسة، والقوانين التي تدعّم شفافية أداء الشركات وتؤسس لحوْكمتها.

---

(٧٠) انظر: جيسون بي. ميتشاك، «مكافحة الفساد في المناقصات العامة،» مركز المشروعات الدولية الخاصة: <http://www.cipe-egypt.org/files/html/art0801.htm>.

(٧١) كديوان المحاسبة في لبنان (المادة ١ من المرسوم الإشتراعي رقم ٨٢ لسنة ١٩٨٣)، وفي الأردن ديوان المحاسبة (قانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٢ والمعدّل ١٩٨٧)، وفي مصر الجهاز المركزي للمحاسبات (قانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨)، وفي المغرب المجلس الأعلى للحسابات (ظهير شريف رقم ١/ ٢/ ١٢٤ لسنة ٢٠٠٢)، وفي اليمن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة (القرار الجمهوري بقانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٩٢)، وفي الإمارات ديوان المحاسبة (القانون الاتحادي رقم ٧ لسنة ١٩٧٦ مع تعديله بتشريع رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠١).

(٧٢) من الأمثلة على هذه الآليات القانونية المستقلة قوانين المنافسة وعدم الاحتكار التي تنعدم في جميع الدول العربية. وأهمية هذه القوانين في مجال المناقصات العامة والتنمية ومحاربة الفساد برزت مؤخراً في دراساتٍ تجريبيةٍ حيث تم إثبات أن الغش في المناقصات العامة يؤدي إلى خفض الاستثمار في القطاعات العامة التي تجري المناقصة من أجل تطويرها أصلاً. انظر: سيمون إيفينيت، في: «Links Between Development and Competition Law in Developing Countries,» (2003), p. 11.

(٧٣) أكد عبد الحميد إبراهيم رئيس هيئة سوق المال المصري أن رأس المال السوقي للشركات المقيدة بالبورصة ارتفع من ٥ مليارات جنيه عام ١٩٩٠ إلى ١٧٢ مليار جنيه بنهاية عام ٢٠٠٣. انظر: أحمد الشربيني في: **الوطن**، ٢٧/ ٢/ ٢٠٠٤، <http://www.alwatan.com/graphics/2004/02feb/27.2/dailyhtml/economy.html>.

قد يقال إن الطابع الشخصاني أو العائلي يطغى على الشركات في الوطن العربي، مما يعني غياب شريحة المساهمين، وبالتالي غياب ضرورة العمل من أجل تحديث الإطار القانوني لهذه البيئة؛ إلا أن الإفادة من وضع التشريعات التي تضمن شفافية الأداء التجاري لكيانات الاقتصاد العربي لا تنحصر في هذا الإطار بل تتعداه، فسوء إدارة الشركات يؤدي إلى تقويض أسس نظام السوق وانتشار الفساد، وبالتالي إلى تقليل القدرة على تحقيق تكامل السوق والأمن الاقتصادي، وحماية النسيج الاجتماعي بالنسبة إلى الجميع.

تكتسب إدارة الشركات أهميةً كبيرةً بالنسبة إلى الديمقراطيات الناشئة نظراً لضعف النظام القانوني الذي لا يمكن معه إجراء تنفيذ العقود وحلّ المنازعات بطريقةٍ فعالة. كما أن ضعف نوعية المعلومات يؤدي إلى منع الإشراف والرقابة، ويعمل على انتشار الفساد وانعدام الثقة. ويؤدي اتباع المبادئ السليمة لإدارة الشركات إلى خلق الاحتياطات اللازمة ضد الفساد وسوء الإدارة، مع تشجيع الشفافية في الحياة الاقتصادية، ومكافحة مقاومة المؤسسات للإصلاح. وعلى سبيل المثال، فإن إدارة الشركات الجيدة، في شكل الإفصاح عن المعلومات المالية، يمكن أن تعمل على تخفيض تكلفة رأس مال المنشأة. كما أن إدارة الشركات الجيدة تساعد على جذب الاستثمارات سواءٌ الأجنبية أم المحلية، وتساعد في الحدّ من هروب رؤوس الأموال، وبشكلٍ أساسيٍ، في مكافحة الفساد[٧٤].

خلاصـة

إن الفساد يضعف ثقة الجمهور في المؤسسات وبقدرتها على الإصلاح الاقتصادي والسياسي، كما يؤدي إلى تهديد الاستقرار الاجتماعي، وانتهاك سيادة القانون. وبطبيعة الحال، لا تنحصر الممارسات الفاسدة في قطاعٍ دون الآخر. فالرشوة، والواسطة، والمحسوبية كإرساء العقود على الأصحاب والمؤيِّدين، وإساءة استخدام المعلومات في عمليات بيع وشراء الأسهم موجودةٌ في الكيانات الخاصة كما في المؤسسات العامة، لكنّها تزدهر في البيئة التي تكون آلياتها القانونية غامضةً، وسيادة القانون فيها معطلة، وممارسة السلطة غير خاضعةٍ للرقابة أو السيطرة. لذلك فإننا نرى أن ملاحقة المفسدين ومحاكمتهم لن تؤديا وحدهما إلى القضاء على الفساد، بل يجب من أجل فعل ذلك، إحداث تغييرٍ جذريٍ في الهياكل المؤسسية التي تغذي

(٧٤) يقدّم موقع <www.hawkama.net> الكثير من المعلومات حول مبادرات لإدارة الشركات في الشرق الأوسط وأهميتها في مكافحة الفساد.

هذه الظاهرة أو تعجز عن ضبطها. وبما أن أول ضحايا الفساد هم المواطنون فمن البدهي أن تضع الدولة موضوع الفساد في صلب اهتماماتها، فتقوم بمراجعة الأداء المؤسسي، وسدّ الثغرات في النصوص القانونية؛ ولا شك أن الانضمام إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة لفساد من شأنه أن يسهم في تعزيز الإطار القانوني والمؤسسي لمواجهة هذه الظاهرة. ومن المهم أيضاً النظر في إصدار إعلان مبادئٍ إقليمي لمكافحة الفساد. كما وأنّه، منذ التسعينيات بدأت تظهر في الوطن العربي مؤسساتٌ ومنظماتٌ غير حكوميةٍ مختصةٌ بمحاربة الفساد كالفروع المحلية لمنظمة الشفافية الدولية في كلٍ من الأردن والجزائر والمغرب ولبنان واليمن فكان لديها فضلٌ كبيرٌ في توعية المجتمع للعمل. ومن هذا المنطلق لا ينبغي إغفال دور المجتمع المدني كجزءٍ من المنظومة المتكاملة لمواجهة هذه الظاهرة في الوطن العربي.

المناقشـات

١ ـ فهد الفانك

الفساد ليس ظاهرةً عربيةً بل عالميةً، ولكن هناك خصوصية محلية له. الفرق بين فسادنا وفسادهم أن معظم فسادنا يتم (سراً) عن طريق بيع القرار لصالح جهةٍ ما تشتريه، ومعظم فسادهم يتم (علناً) بموجب عقودٍ أو قوانين تُسنّ لصالح الفاسدين. فسادهم العلني يمكن مكافحته عن طريق حرية النقد ونشاط المعارضة السياسية، وفسادنا السري يمكن مكافحته عن طريق العمل الاستخباري، الذي نجح في بعض الحالات. هناك نقطة تشابهٍ بين الفسادیْن: الفساد عندهم معروفٌ (يقرأ) الناس عنه في الصحف، والفساد عندنا معروفٌ (يسمع) الناس عنه همساً في الإشاعات. يبقى أن المجتمع الغربي يكره الفساد والفاسدين، أما المجتمع الشرقي فيكره الفساد ولكنه يُجلّ الفاسدين، ويعتبرهم أذكياء وأقوياء. فللفساد جذورٌ في ثقافتنا وتراثنا.

٢ ـ عزمي الشعيبي

الإشكالية الأهم في فساد الدول العربية هي غياب الإرادة السياسية لدى القيادات الحاكمة. وعليه لا يمكن في آليات مواجهة الفساد الاعتماد على مؤسسات القطاع العام أو المؤسسة الحاكمة أو من خلال مؤسساتٍ تأتمر بها. أو على الأقل هي بحاجةٍ إلى ضغوطٍ داخليةٍ وخارجيةٍ للتأثير فيها. وفي هذا السياق فإن دور مؤسسات المجتمع المدني بمعناه الواسع، وتحويله إلى دورٍ ضاغطٍ يكتسب أهميةً كبيرةً في بلورة إرادةٍ سياسيةٍ للإصلاح .

٣ ـ مصطفى كامل السيد

إن تداول السلطة معيار التحول الديمقراطي، وما زالت أكثر نظمنا إما ملكيةً غير دستوريةٍ، أو غدت أقرب إلى جمهورياتٍ وراثيةٍ، وهو مايفتح الباب لاستغلال السلطة لمآرب خاصةٍ، واقتناص الدولة أو الفساد الكبير، بينما يفتح تثمين الثقافة

العربية لقِيم القرابة والروابط الأولية، وعدم تقبل أولوية الالتزام الوظيفي والقانوني على الالتزام القرابي الباب أمام الفساد الصغير.

٤ ـ إدوار الدحداح

هل يجب التعاطي مع موضوع الفساد بصورة ردة فعلٍ (Reactive)، وبالتالي كأمرٍ يجب معاقبته ومعاقبة المفسِدين (Corrective Approach)؟ أم بصورةٍ استباقيةٍ (Proactive) عبر معالجة أسباب هذا الفساد (Preventive Approach)؟

٥ ـ علي الزعبي

ترتبط مشكلة الفساد في الوطن العربي بمجموعةٍ من العوامل لعل أهمها اثنان: **الأول**، عدم استقلالية القضاء، **والثاني**، «وشائج الفساد» التي تربط الحاكم بالآخرين، فالحاكم قد يكون صالحاً إلا أنه قد يكون مرتبطاً بأشخاصٍ فاسدين، هم سنده في إدارة الحكم.

٦ ـ عماد الشيخ داود

لماذا تركت منظمتكم العراق يرزح تحت نير الفساد، مع أنه قد صدر قانونٌ عراقيٌ في نهاية العام ٢٠٠٣ لمكافحة الفساد، وتشكلت بموجبه هيئةٌ للنزاهة تحتاج إلى كثيرٍ من الدعم؟

٨ ـ عادل عبد اللطيف (يرد)

هل الوطن العربي يختلف عن الأقاليم الأخرى؟ في الواقع لا يوجد اختلافٌ كبيرٌ في الديمقراطية وممارستها بين الوطن العربي والأقاليم الأخرى. ولا أعتقد أن قضية الديمقراطية هنا قضيةٌ حاسمةٌ في الموقف، بمعنى أن هناك بعض الأنظمة مثل سنغافورة غير ديمقراطيةٍ على الإطلاق، والحزب يسيطر على كلّ مقاعد مجلس النواب فيها، ولكن كان هناك قرارٌ سياسيٌ من بداية الحكم في منتصف الستينيات في أن مكافحة الفساد مسألةٌ لن يتم التعامل معها إلا كقضية بناء الدولة في حدّ ذاتها، وبالتالي تشكّلت وحدة مكافحة الفساد في مكتب رئيس الوزراء، و كان هدفها مراقبة وحداتٍ أو جهاتٍ معيّنةٍ في الدولة يتعيّن أن تقوم بدورٍ مثل مؤسسة الجمارك أو جهاز الاستثمار أو وزارة المالية. و احتلّ القضاء مكانةً هامةً جداً في هذه المنظومة، ومن هنا فإن أعلى رواتب للقضاء في العالم هو في سنغافورة. وراتب من يعمل في المحكمة العليا في سنغافورة أعلى من راتب من يعمل في المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية. ومن يرتكب الفساد من هؤلاء الأشخاص يكون السجن مصيره تقريباً لزمنٍ طويلٍ.

وفي الحالة الحاليّة في الصين، فإن ممارسة الفساد تعَاقب بحكم الإعدام. وهنا يتعلق الأمر بالنظام السياسي وخياراته وقدراته على إدارة قضية التنمية بشكلٍ حاسم. أما في المجتمع العربي فلا توجد ديمقراطيةٌ، ولذلك لم يتم تبني قضيةَ التنميَّة ومكافحة الفساد فيها. وهناك ماليزيا وهي دولةٌ غير ديمقراطيةٍ على الإطلاق، ولكن السلطة الحاكمة تبنّت نفس المنهج الذي تبّنته سنغافورة. طبعاً لا يوجد شك أن الدولة الديمقراطية تُسرّع من مكافحة الفساد بمزيدٍ من الشفافية، ولكن الديمقراطية ليست العامل الحاسم في تقرير حالة الفساد. وكانوا يطلقون على بعض المناطق (Corruption Zero Zone) والتي كانت الجمارك تحتل موقعاً فيها. أما قضية الأنظمة، ولاسيما قضية الأنظمة الملكية في دول الخليج، فقضيةٌ معقّدةٌ للغاية، لأنه لا تُوجد منظومةٌ مؤسّسيةٌ ولا قانونيةٌ أصلاً، ثم قضية ميزانية الدولة. ولا أستطيع أن أدعي أن هناك من يعرف ما هي الممارسات القائمة إلى الآن بشكلٍ دقيقٍ؟ من الممكن أن نجمع من الصحف ممارساتٍ كثيرةً، لكن المعرفة العلمية القائمة على القضايا والمحاكم لا توجد في أغلبية دول الخليج. هناك في دولٍ أخرى من دول البحر المتوسط، والدول المتوسطة النمو في الوطن العربي قضايا تتم ملاحقتها في المحاكم والتي قد يصدر فيها حكمٌ، وتعطينا إشارةً إلى الممارَسات الموجودة في هذه الدولة، و لكن في دول الخليج أنظمةٌ مغلَقةٌ يصعب فيها الوصول إلى المعلومات.

أنتقل إلى قضية المجتمع المدني، يعرف الدكتور عزمي الشعيبي رأيي بذلك تماماً، فلقد التقينا في مناسباتٍ كثيرةٍ، وقُدنا منظمةً لدعم المجتمع المدني، ولكني أعتقد أن الدور الرئيسي لمكافحة الفساد دورٌ مؤسّسيٌ. من الممكن للمجتمع المدني أن يقوم بدور التوعية، وبدور الضغط والتأثير، ولكن إذا لم يكن هناك إطارٌ مؤسّسيٌ وقانونيٌ، فمن سيلاحق الفساد؟ في نهاية الأمر سنكون بحاجةٍ إلى الشرطة، والنيابات العامة، وأجهزة الرقابة، والبرلمان، و القضاء، كلّ هذه المنظومة للأسف غير قائمةٍ في الوطن العربي.

يمكن لأصحاب الفكر في المجتمع المدني أن يكون صوتهم عالياً، ولكن لا يوجد إطارٌ مؤسّسيٌ يستطيع أن يُترجِم كلّ هذه المطالب إلى حركةٍ فعليةٍ داخل المؤسّسة. وحول دور النظام السياسي فإني لا أعتقد أنه من الممكن للأنظمة السياسية في الوطن العربي أن تنقلب وتقوم بمكافحة الفساد، لكن للأسف ما زالت الضغوط الدولية هي الوحيدة التي تدفع الدول العربية إلى استصدار قوانين مثل قانون مكافحة غسيل الأموال في الوطن العربي. وفي بعض تحديات هذه القوانين التي يتم إقرارها، لا يوجد الضغط الدولي بل العوامل الدولية.

لا تأتي المسألة من مطالب داخليةٍ بل من ضغوطٍ خارجيةٍ، وبالتالي فإن أقصى ما يمكن أن أتصوره هو أن بعض الدول المتوسطة النمو في الوطن العربي ستضطر إلى التعامل مع هذه القضية لسببٍ رئيسٍ، هو محاولة اكتساب رؤوس الأموال من الخارج، وبالتالي ستنحصر المسألة في كيفية تنقية بعض المواقع داخل الدولة، حتى يمكن تسهيل اجتذاب جزءٍ من الأموال، وهذا هو أقصى ما يمكن أن أتوقعه. وبالتالي نلاحظ أن كلّ مشروعات الإصلاح الخاصة في الوطن العربي تتركّز في المحاكم لأنها هي التي يمكن أن تفصل في القضايا الخاصة بالقطاع الخاص. وفي بلدانٍ مثل مصر الأردن كل مشروعات الإصلاح ممولةٌ من جِهاتٍ دوليةٍ وليس من الدولة نفسها.

حول مسألة العلاقة مع الثقافة، لا أعتقد أن هناك ثقافةً أفضل من ثقافةٍ أخرى. ولقد ظهرت الأديان كلها في المنطقة العربية، ولكنّ هناك منظومةً ورد فيها أكثر من طريقةٍ لمكافحة الفساد. والمسائل الأخلاقية قويةٌ، لكن المنظومة الموجودة في شرق آسيا مثلاً منظومةٌ أكثر مرونةً، فتمكنت دولها من وضع نظامٍ سياسي أكثر صلاحيةً لمكافحة الفساد. ولا ينبغي أن ننظر إلى قضية استقلال القضاء بمعزلٍ عن قضية استقلال المؤسّسات. وبشكلٍ عام، لا يمكن الاعتماد على القضاء بشكلٍ مستقلٍ فحسب، بل و ينبغي أن يكونَ هناك برلمانٌ وتجمعٌ بالنسبة إلى المنظّمات الأهليّة أيضاً.

في النهاية ما يزال الفكر القانوني العربي متخلفاً إلى حدٍ كبيرٍ، ولم يتطور مع تطور العلوم الأخرى لسببٍ متعمّدٍ ومقصودٍ يتمثل في أن الحكومة تسيطر عليه، ويبرّر لها كلّ الصلاحيات التي تسعى إلى الحصول عليها، وأعتقد أن التغيير في الفكر القانوني والثقافة القانونية مهمٌ جداً في الوطن العربي كمدخلٍ إلى التعامل ليس مع قضية الفساد فحسب، بل في قضايا أخرى مثل قضايا الحريات والديمقراطية أيضاً.

الفصل الحادي عشر

الفساد كظاهـرة عالميـة وآليـات ضبطهـا(*)

داود خيرالله

لعلّ نموّ الفساد وانتشاره على صعيدٍ عالمي مِن أهمّ الآثار السلبية للعولمة. فالاكتشافات العلمية والتسهيلات التجارية بين الدول، والتي ترافقت مع الحدّ من الضوابط القانونية والإجرائية قد ساعدت على إطلاق مخيّلة الشبكات الإجرامية على صعيدٍ دولي، وسهّلت لها إمكانية تحقيق الثراء عن طريق أعمال غير مشروعة. فقد اخترقت ظاهرة الفساد التي كانت سائدةً في دولةٍ أو دولٍ معينةٍ الحدود الدولية مستفيدةً من الفرص الملائمة التي تجعل احتمالات الاحتفاظ بثمار العمل الجرْمي تفوق احتمالات العقاب الرادع عليه.

تكمن هنا ديناميكية الإقبال على الأعمال الفاسدة أو الإحجام عنها[(١)]. فلقد ارتبط انتشار الفساد أو النجاح في ضبطه والسيطرة عليه في معظم المجتمعات بمدى انتشار حكم القانون وفعاليته، وكونه عنصراً أساسيّاً من مكوّنات الثقافة الاجتماعية. من هنا كانت الملازَمة مابين الفساد والجريمة ومخالفة القانون بصورةٍ عامةٍ. لكنّ مساوئ الفساد لا تقتصر على تعطيل حكم القانون بل تكاد تطال كافة جوانب الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية وأبعادها في مجتمع ما، وغدت تؤثّر بصورةٍ سلبيةٍ في العلاقات الدولية مما دفع أعضاء المجتمع الدوَلي إلى تدارك

(*) نشرت هذه الدراسة ضمن ملف «الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية» في: **المستقبل العربي**، السنة ٢٧، العدد ٣٠٩ (تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٤)، ص ٦٦ ـ ٩٣.

(١) Robert Klitgaard, *Controlling Corruption* (Berkeley, CA: University of California Press, 1988), p. 22, and Andrei Shleifer and Robert Vishny, «Corruption,» *Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, no. 3 (August 1993), pp. 599-617.

خطر هذه الظاهرة، واللجوء إلى المواثيق والآليات التي تساعد على ضبطها والحدّ من انتشارها.

١ ـ في تعريف الفساد على المستوى الدولي

قبل الولوج في بحث أوجه الفساد على المستوى العالمي وآليات ضبطه لا بدّ من محاولة تسليط الضوء على ماهية الفساد وكيفية تعريفه على المستوى الدولي. يتأثّر تعريف الفساد بعامليْن مهمين، **الأول**: يتعلّق بحقول البحوث التي تولّت دراسته وتحديد آثاره السلبية في المجتمع، و**الثاني**: يتعلّق بضرورة تعيين العمل الفاسد بدقةٍ، كي يمكن إنزال العقوبة الملائمة بمرتكبه.

لقد تكاثرت في الآونة الأخيرة البحوث في الفساد، ولا سيّما من قِبل خبراء علم الاقتصاد والقانون والعلوم السياسية وعلم الاجتماع. فتركّزت بحوث الاقتصاديين في معظمها على العلاقة مابين الاستثمار والتنمية الاقتصادية من جهةٍ، ونوعية المؤسّسات الحكومية من جهةٍ أخرى، وتستنتج أن ضعف المؤسسات العامة الذي هو أحد أهمّ أسباب الفساد يؤدي إلى انخفاضٍ في الاستثمار، وبالتالي إلى بطء عجلة التنمية[٢]. أمّا في المجال القانوني فالبحوثُ تعتبر الفساد انحرافاً عن الالتزام بالقواعد القانونية، وهناك إجماع على أن للفساد أثراً مدمّراً على حكم القانون ولاسيما عندما يطال القضاء[٣]. أمّا بحوث علماء السياسة فهي تركّز على علاقة الفساد بشرعية الحكم، ونماذج القوى السياسية، ودور مؤسسات المجتمع المدني[٤]. بينما يرى علم الاجتماع الفساد بأنه «علاقة اجتماعية» تتمثّل في انتهاك قواعد السلوك الاجتماعي في ما يتعلّق بالمصلحة العامة[٥].

فالنظرة إلى الفساد ومحاولة تعريفه من قِبل الباحثين تتأثر بالحقل العلمي للباحث، وبالمنظور الذي ينطلق منه الراغب في تعريف الفساد. لذلك ليس هناك

(٢) Paolo Mauro, «Corruption and Growth,» *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, no. 3 (August 1995), pp. 681-682.

(٣) A. Block, «American Corruption and the Decline of Progressive Ethics,» *Journal of Law and Society*, vol. 23 (1996), p. 18; M. Zalman, «Can We Cure Judicial Corruption,» *Michigan Bar Journal*, vol. 66 (1987), p. 365, and J. Mark Ramseyer, «The Puzzling in Dependence of Courts: A Comparative Approach,» *Journal of Legal Studies*, vol.23, no.2 (1994), pp. 721-747.

(٤) Michael Johnston, «Public Officials, Private Interests, and Sustainable Democracy: Connection between Politics and Corruption,» in: Kimberly Elliott, *Corruption in the World Economy* (Washington, DC: Institute for International Economics, 1996), and Carl J. Friedrich, *The Pathology of Politics: Violence, Betrayal, Corruption, Secrecy and Propaganda* (New York: Harper and Row, 1972).

(٥) M.Defleur, «Corruption, Law and Justice,» *Journal of Criminal Justice*, vol. 23 (1995), p. 243.

إجماع على تعريفٍ شاملٍ يطال كافة أبعاد الفساد، ويحظى بموافقة كافة الباحثين في الفساد. وربما كان تعريف الفساد الأكثر رواجاً من الناحية العملية، ولاسيما بالنسبة إلى العاملين في حقول التنمية كالبنك الدولي، هو «استغلال أو إساءة استعمال الوظيفة العامة من أجل مصلحةٍ شخصيةٍ»[٦]. إلاّ أن لمثل هذا التعريف فائدة محدودة في محاربة ظاهرة الفساد بأوجهها المتعددة على الصعيد العالمي. لذلك تجنّب مندوبو أعضاء الأسرة الدولية عندما اجتمعوا في إطار الأمم المتحدة لصياغة أهمّ المواثيق الدولية حتّى الآن بشأن الفساد تبنّي تعريفٍ شاملٍ للفساد معتبرين أن مثل هذا التعريف غير ممكنٍ وغير ضروري. فاتفاقية الأمم المتحدة ضدّ الفساد التي تبنّتها الجمعية العامة للأمم المتحدة[٧] والتي تمّ التوقيع عليها في المكسيك في كانون الأول/ديسمبر من عام ٢٠٠٣ لا تحتوي تعريفاً شاملاً للفساد، لكنّها تعتمد توصيفاً خاصاً للأعمال الجرْمية التي تُعتبر سلوكاً فاسداً في الوقت الحاضر تاركةً للدول الأعضاء إمكانية معالجة أشكالٍ مختلفةٍ من الفساد قد تنشأ مستقبلاً على أساس أن مفهوم الفساد فيه من المرونة ما يجعله قابلاً للتكيّف بين مجتمعٍ وآخر[٨].

٢ ـ في الدوافع للتعاون الدولي في محاربة الفساد

ينمو على الصعيد الدولي إدراك بأنّ انتشار الفساد يؤثر سلباً في أمن واستقرار الدول وهو يقوّض المؤسسات والقيم الديمقراطية وأسس العدالة وحكم القانون، كما يهدد مشاريع التنمية بكافة أبعادها. كذلك يساور المجتمع الدولي قلقٌ بسبب العلاقة مابين الفساد وبين أنواع مختلفةٍ من الجرائم المنظّمة والجرائم ذات الوجه الاقتصادي والمالي كجريمة تبييض المال، خاصةً وأن حالاتٍ من الفساد تتعلّق بكميّاتٍ ضخمةٍ من الأموال التي تشكّل جزءاً مهماً من ثروات الدول النامية ومواردها، ومنها مايهدّد على وجه الخصوص الاستقرار السياسي في تلك الدول، ومشاريع تنميتها بصورةٍ متواصلةٍ وثابتةٍ. أضف إلى ذلك أن حيازة الثروة الشخصية بصورةٍ غير مشروعةٍ تُلحق ضرراً بالاقتصاد الوطني، وكذلك بمؤسسات الحكم

---

(٦) W. Paatii Ofosu-Amaah, Raj Soopramanien and Kishor Uperty, *Combating Corruption: A Comparative Review of Selected Legal Aspects of State Practices and Major International Initiatives* (Washington, DC: World Bank, 1999), p. 2.

(٧) في ما يتعلّق بالنقاش الذي دار في الجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن الموافقة على تبنّي «اتفاقية الأمم المتحدة ضد الفساد» انظر المستند رقم (GA 10119).

(٨) UN Office on Drugs and Crime, «High Level Political Conference for the Signature of the United Nations Convention Against Corruption,» 9-11 December 2003, Merida Mexico, Fact Sheet.

الديمقراطي وحكم القانون، بالإضافة إلى أنها تقود إلى تأزّم العلاقات بين الدول عندما ينتقل المال غير المشروع من دولةٍ إلى أخرى.

فهناك اقتناعٌ على المستوى الدولي بأن الفساد لم يعد مسألةً داخليةً محصورةً ضمن حدود الدول التي تعاني منها بل بات علّةً تخترق تلك الحدود وتؤثّر في العلاقات الدولية مما يجعل التعاون بين الدول للسيطرة على الفساد ومنع انتشاره حاجةً ملحّةً. وبالتالي فإن مكافحة الفساد والقضاء عليه مسؤولية جميع الدول التي عليها أن تتعاون مع بعضها في تبنّي منهجيةٍ شاملةٍ، ومتعدّدة الأساليب للنجاح بصورةٍ فعّالةٍ[٩]. سأتطرّق في هذا البحث إلى العلاقة بين الجريمة والفساد على الصعيد الدولي، وإلى بعض مظاهر الفساد على المستوى العالمي، وآليات التصدي لها.

٣ ــ العلاقة بين الجريمة المنظّمة والفساد على المستوى العالمي

في الإطار الدولي كلّ سلوكٍ ينطبق عليه تعريف الفساد هو عملٌ مخالفٌ للقانون سواءٌ كان مصدر هذا القانون معاهداتٍ ومواثيق دوليةً أم قوانين محليةً. إلاّ أنه ليس كل سلوكٍ فاسدٍ يدخل في إطار الجريمة المنظّمة. فقطاع الأشغال العامة مثلاً ومشاريع البناء التي تشترك في تمويلها شركات ومؤسسات أجنبية، وكذلك الصفقات التي تتعلّق بقطاع الدفاع وشراء الأسلحة، هي من أكثر القطاعات الجاذبة للفساد حسب الدراسات الميدانية لمنظمة الشفافية العالمية (Transparency International)[١٠] إلاّ أنها على الرغم من عظيم وقْعها على اقتصاد بعض الدول ومؤسّساتها، لا تدخل في إطار الفساد المرتبط بالجريمة المنظّمة.

الجريمة المنظّمة عبر الحدود هي التي تتولّى القيام بها مجموعة من الأفراد الّذين يربطهم بنيانٌ منتظَمٌ يستمرّ لمدةٍ معينةٍ، ويدفعها الجشع، وتتوسل العنف أو الرشوة للحصول على المال أو النفع المادي، وتعمل في أكثر من دولةٍ واحدةٍ[١١]. وتعتبر الجريمة دوليةً حسب تعريف اتفاقية الأمم المتحدة للجريمة المنظّمة الدولية إذا ماتوفّرت فيها الشروط التالية:

أ ـ أن يكون الفعل الجرمي قد وقع في أكثر من دولةٍ.

---

(٩) انظر الأعمال التحضيرية وحيثيات «اتفاقية الأمم المتحدة ضد الفساد» المذكورة آنفاً.

(١٠) Transparency International, *Annual Report 2003*, p. 22.

(١١) Louise Shelley, John Picarelli and Chris Corpora, «Global Crime Inc,» in: Maryanne Cusimano Love, ed., *Beyond Sovereignty: Issues for a Global Agenda* ([Belmont, CA]: Thomson/Wadsworth, 2003), pp. 143-144.

ب ـ أو أن الفعل الجرمي قد وقع في دولةٍ معينةٍ لكنّ التخطيط والتحضير له قد حصل في دولةٍ أخرى.

ج ـ أن الفعل الجرمي قد وقع في دولةٍ معينةٍ لكن الفاعل أو الفاعلين ينتمون إلى منظّمةٍ إجراميةٍ تعمل في أكثر من دولة.

د ـ أو أن الفعل الجرمي قد وقع في دولةٍ معينةٍ، لكن كان له تأثيرٌ مهمٌ في دولةٍ أخرى[١٢].

نمَت الجريمة المنظّمة التي تدخل في إطار الفساد، عبر الحدود في ظلّ التطور التكنولوجي وانتشار العولمة. فهناك بحوث ودراسات ميدانية تُظهر علاقة انتشار الجريمة المنظمة على الصعيد الدولي بتطور وسائل الاتصالات الالكترونية التي سهّلت الاتصال بين منظمات الجريمة الدولية، وكذلك في سرعة نقل الأموال بين الدول[١٣]. والتغيير الذي حصل على الصعيد السياسي والاقتصادي والاجتماعي كان له أثرٌ مهمٌ في انتشار الجريمة عبر الحدود. فتسهيل القيود التجارية خاصةً في الدول النامية، وزيادة حجم التجارة المشروعة أمّنت غطاءً وأسواقاً للبضائع غير المشروعة.

إن الاتفاقيات التي رافقت عمليات الدمج والتحرّك الاقتصادي والمالي كالتي ترعى علاقات دول الوحدة الأوروبية مثلاً، أو اتفاقية التمويل والتجارة بين دول أمريكا الشمالية (NAFTA) وسواها من الاتفاقيات المتعلّقة بالتجارة والاستثمار، سواءٌ كانت ثنائيةً أم متعددة الأطراف، سهّلت زيادة حجم التجارة المشروعة، وكذلك انتقال رأس المال والعمّال بين الدول، إلاّ أنها خلقت بالإضافة إلى ذلك فرصاً للقيام بعملياتٍ مخالفةٍ للقانون. يرى بيتر أندرياس (Peter Andreas) مثلاً أن تطبيق العوْلمة الذي ينتج عن اتفاقية نافتا كان له تأثيرٌ مباشرٌ في زيادة انتشار الجريمة المنظمة عبر الحدود في المكسيك، وذلك بسبب تسهيل وتحرر المعاملات التجارية من دون توفّر الإجراءات والضوابط القانونية الكافية[١٤]. ويرى آخرون أن ما تبع انهيار الاتحاد السوفياتي والمعسكر الاشتراكي بصورةٍ عامةٍ في أوروبا الشرقية من تحللٍ من ضوابط وقيودٍ في العلاقات التجارية والمالية التي رافقت تبنّي سياسة الاقتصاد الحرّ، ربما

---

(١٢) المصدر نفسه، ص ١٤٥.

(١٣) Adam Bouloukos, Graham Farrell and Gloria Alaycock, «A Transnational Organized Crime in Europe and North America: Towards a Framework for Prevention,» in: *Crime and Criminal Justice in Europe and North America 1995-1997: Report on the Sixth United Nations Survey on Crime Trends and Criminal Justice Systems* (New York: Criminal Justice Press, 2003), pp. 176-177.

(١٤) Shelley, Picarelli and Corpora, «Global Crime Inc,» p. 157.

كان من أهمّ الأدلّة على نموّ الجريمة المنظّمة عبر الحدود نتيجة انتشار العولمة[١٥].

يمكن الاستنتاج بصورةٍ عامةٍ أن إضعاف مؤسسات الضبط والرقابة التي قد تحصل في الدولة نتيجة انتشار العولمة، قد وسّع من مساحة التحرّك ونموّ الجريمة عبر الحدود، ولاسيما بالنسبة إلى الدول النامية التي تفتقر أساساً إلى قوانين تحمي المجتمع في المجالات التجارية والمالية، وإلى مؤسساتٍ قضائيةٍ تضمن تطبيق هذه القوانين بفعالية.

إذا كان انتشار العولمة قد سهّل انتشار الجريمة المنظّمة على صعيدٍ عالمي فإنّ وسائل تنفيذها بقيت بصورةٍ عامةٍ متمثلةً في العنف والفساد. فالعنف الذي يصحب الابتزاز عادةً في ممارسة الجريمة المنظّمة على الصعيد الداخلي بات يُستعمل على صعيدٍ دولي. والرشوة التي غالباً ما تكون حليفة الابتزاز في تنفيذ الجريمة المنظّمة هي الوسيلة الأكثر اتباعاً للحصول على ما يمكِّن المنظمات الإجرامية من بلوغ أهداف غير مشروعة. فالرشوة هي غالباً وسيلة تنمية العلاقة بين رجال السياسة والمسؤولين في وظائف حسّاسة ومنظمات الجريمة الدولية واستغلالها، وهي الوسيلة التي تُتبّع لخلق مناخٍ آمنٍ لانتقال المواد والخدمات غير المشروعة.

٤ ـ أوجه الفساد العالمية

من الصعب رصد وتحديد كافة أوجه الفساد على الصعيد العالمي. فأشكال ممارسته تكاد لا تخضع سوى إلى طاقة المخيّلة البشرية في اقتناص الفرص. لذلك سوف أقتصر في ما يلي على بعض أوجه ظاهرة الفساد مشيراً **أولاً** إلى ما له علاقةٌ بالجريمة المنظّمة عبر الحدود، ثم إلى ما يتصل منها بالمشاريع الكبرى، ولاسيما تلك التي تتعلّق بتنفيذ مشاريع البنى التحتية في الدول النامية[١٦].

أ ـ الاتجار بالمخدّرات

إن إنتاج المخدرات وتسويقها، قد أصبح مصدراً مهماً للدخل سواءٌ بالنسبة إلى إثراء بعض الأفراد أو الجماعات أو المؤسسات، أم حتى لسدّ العجز المالي في موازنات بعض الدول. و تشمل المخدرات أو تورط شرائح اجتماعيةٍ مهمّشةٍ اقتصادياً كبعض الفلاّحين الذين يقومون بزرع النباتات التي تُستخرَج منها المادة المخدّرة، وكذلك

(١٥) Bouloukos, Farrell and Alaycock, Ibid., pp. 182-183.

(١٦) Roy Godson and Phil Williams, «Strengthening Cooperation Against Transnational Crime,» *Survival*, vol. 40 (Autumn 1998), pp. 66 and 69.

مسوّقي المخدرات على المستوى المحليّ البسيط. وتشمل أيضاً عصاباتٍ منظّمةً، وبعض مؤسّسات الدولة. فعملية توزيع مردود المخدّرات تؤثّر كثيراً في الوضع الاقتصادي والاجتماعي في العديد من الدول. ويُظهر التغيير الاجتماعي الذي يحصل نتيجة إنتاج المخدّرات وتسويقها نمو قطاعات نشاطٍ غير شرعي متداخلةٍ مع القطاع الرسمي في المجتمع، ولاسيما في ما يتعلّق بأجهزة تطبيق القانون. فتختلف آثار إنتاج المخدّرات والاتجار بها في نموّ المؤسسات والسلوك والقيم الاجتماعية بين مجتمعٍ وآخر، وتقتضي دراستها بشكلٍ وافٍ في كلّ أبعادها.

لم يلقَ التحوّل الاجتماعي الذي يطرأ من جرّاء إنتاج المخدّرات وتوزيعها، أو ما يمكن تسميته باقتصاد المخدّرات، اهتماماً كبيراً حتى الأمس القريب من قِبل الباحثين في علم الاجتماع. أمّا الآن فيزداد الإدراك بأن الاتجار بالمخدّرات، وما يتبعه من حركةٍ في انتقال الأموال قد اتخذ أبعاداً دوليةً، وهو يلقى اهتماماً متزايداً. ولعلّ من أهم الدراسات وأشملها حول **التحولات الاقتصادية والاجتماعية المرتبطة بمشكلة المخدرات في بعدها الدولي** هي التي قام بها فريق من الخبراء بين العامين ١٩٩٦ و٢٠٠٤ تحت مظلّة منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة «الأونسكو»(UNESCO) في عدّة دولٍ منها الصين والهند والبرازيل والمكسيك وهي تضم عدة بحوث[(١٧)].

وتفيد نتائج هذه البحوث بأن الاتجار بالمخدّرات ـ وما يرافقه من تبييض للمال ـ يرتبط ارتباطاً مباشراً بمجموعةٍ من النشاطات الإجرامية الأخرى. كما يجري تسليط الضوء على الحصانة التي يتمتّع بها تجار المخدرات، وتُعزى بالدرجة الأولى إلى مهارتهم في عرقلة عمل قوى الأمن وشلّه، من خلال الفساد المنهجي، وعبر اختراق القوى الحكومية في بعض الأحيان. وتشير الدراسة إلى أن الشكل الذي يتخذه الفساد في بلدٍ معيّنٍ يتوقف بصورةٍ رئيسةٍ على طبيعة الدولة، وميزان القوى القائم بين مؤسساتها و شبكات الاتجار بالمخدرات. وتفيد البحوث التي تناولت منطقة «رندونيا» في البرازيل مثلاً بأن تجّار المخدرات تمكّنوا من تبوء المراكز الرسمية، إذ جرى انتخابهم رؤساء للبلديات، ونوّاباً و أعضاء في مجلس الشيوخ. ويُظهِر المثال المكسيكي ـ ولا سيّما من خلال «الكورّيدوس»، وهي الأغاني الشعبية التي تمدح شخصياتٍ من أمثال «زاباتا» و«بانشو فيلا»، تشيد اليوم بمآثر بعض تجّار المخدّرات ـ عملية التجميل الاجتماعي ـ ويشير ذلك إلى صورة عددٍ من المجرمين الّذين يتحوّلون

(١٧) <http://www.unesco.org/most/globablisation/drugs_the_Project>.

إلى أبطال في أحيائهم ومدنهم(١٨).

يثير النفوذ السياسي الذي تتمتع به الشبكات الإجرامية على المستويات المحلّية والإقليمية والوطنية مسألة التفاوت الحاصل بين سنّ القوانين من جهةٍ، وبين تطبيقها من جهةٍ ثانية. ويظهر أنّ صغار التجّار يتعرّضون دون سواهم إلى حملات القمع الشديد، في حين أنّ المؤسسات الأمنية والقضائية تظهر عاجزةً عن التدخل في بعض الأوساط السياسية والاقتصادية، إلى حدٍ تصبح فيه شرعية هذه المؤسسات على المحكّ في بعض الحالات(١٩).

لا تقتصر آثار تجارة المخدّرات في إفساد قوى الأمن ورجال الضابطة العدليّة على الدول النامية فحسب، بل تطال أهم الدول الصناعية أيضاً. فتعاني معظم المدن الكبرى في الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً من فساد الشرطة ورجال الأمن فيها بسبب الاتّجار بالمخدّرات(٢٠). وحسب أحد تقارير مكتب المحاسبة العامة (GAO) فإن خمسين بالمئة من رجال الشرطة الذين صدرت بحقهم أحكامٌ جزائيةٌ في الولايات المتحدة، مثلوا أمام القضاء نتيجة تحقيقاتٍ ترتبط بالفساد قام بها مكتب التحقيق الفدرالي وحُكم عليهم لارتكابهم جرائم تتعلّق بالمخدّرات(٢١).

إلاّ أن مضارّ الفساد الذي قد تعاني منه الدول الصناعية لا يمكن مقارنتها بتلك التي تعاني منها بعض الدول النامية. فالفساد المرتبط بتجارة المخدرات والذي تعاني منه كولومبيا مثلاً هو آفةٌ تفتك بمعظم مؤسسات الدولة بما فيها السجون والجيش(٢٢). وحسب مراقبين من **منظمة الشفافية الدولية**، عانت كولومبيا نتائج مأساويةً بسبب المرض المزمن للنهب المرتبط بتجارة المخدرات من قِبل المسؤولين فيها لعشرات السنين. وقد أدّى كل ذلك إلى تفاقم التخلّف والخروج على القانون ولاسيما في المناطق الريفية حيث تستمرّ حربٌ تحصد ما يقارب ثلاثة آلاف وخمسمئة من

---

(١٨) انظر البيان الصادر عن مكتب الخدمات الصحفية لمنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (UNESCO) بشأن تقرير «موست» في المرجع المذكور في الهامش رقم (١٧) أعلاه. ولمزيد من التفاصيل يمكن مراجعة المجلّدات الثلاثة التي يحتويها التقرير والتي يمكن الحصول عليها من منظمة الأونسكو وإلكترونياً على المرجع المذكور في الهامش رقم (١٧).

(١٩) انظر: المصدر نفسه.

(٢٠) US General Accounting Office, *Report to Honorable Charles B. Rangel, House of Representatives, Law Enforcement: Information on Drug-Related Police Corruption* (Washington DC: USGPO, 1998), pp. 36-37.

(٢١) انظر: المصدر نفسه.

(٢٢) U.S.General Accounting Office, *Drug Control: Narcotics Threat from Colombia Continues to Grow* (Washington, DC: USGPO, 1999), p. 15.

المدنيين سنوياً. ويرى تقريرٌ للبنك الدولي أن كلفة الفساد في كولومبيا توازي بليونين وستمئة مليون دولار في السنة أي ما يوازي ستين بالمئة من مجموع الدين العام(٢٣). أمّا المكسيك فيقول مراقبون من منظمة الشفافية الدولية أن الشرطة والقوى المسلحة فيها ملوّثةٌ برشوةٍ ترطبت بالاتجار بالمخدّرات عبر الحدود، وتتعدّى الملايين من الدولارات. كما أن الفساد داخل القوى المسلحة وإن لم يبلغ درجة الانتشار المتفشّي داخل الشرطة والجمارك إلاّ أنه قد بلغ درجةً تهدّد أمن الدولة(٢٤).

يمكن الاستنتاج بصورةٍ عامةٍ أنه حيثما يوجد اتّجارٌ منّظمٌ بالمخدّرات، فإن هناك خطراً جدّياً في أن يتفشّى الفساد داخل الشرطة والضابطة العدلية كحدٍ أدنى. فالفساد في الجسم القضائي والضابطة العدلية حيويٌ بالنسبة إلى استمرار الجريمة المنظّمة. والمجرمون المرتبطون بمشاريع خطرةٍ كالاتّجار بالمخدرات عليهم أن يسعَوْا إلى التأمين على مصالحهم من المخاطر والخسائر التي قد يتعرّضون لها. وخلافاً لأصحاب المشاريع والأعمال الشرعية فهم لا يستطيعون التأمين على مصالحهم لدى شركات الضمان ضد المخاطر التي يمكن أن تعترضهم، فهم يلجأون إلى الرشوة.

إن رجال الجمارك والشرطة والمسؤولين بشكلٍ عام عن تطبيق القانون هم في وضع حسّاسٍ، وسريع التأثر بإغراءات الفساد. فما من شَبكة جريمةٍ منظّمةٍ تستطيع أن تمَارس نشاطاتها من دون الحماية من قِبل المسؤولين عن تطبيق القانون. وقد أثبتت التجارب أن كلاً من الجريمة المنظّمة والفساد يستطيع اجتياز الحدود الدولية، ومن الصعب على الحكومات المحلّية أن تسيطر عليها بشكلٍ فعّالٍ. ومن هنا تأتي ضرورة التعاون الدولي.

الإجراءات الدولية

هناك معاهدات ثنائية، واتفاقيات إقليمية ودولية عديدة للتصدّي لمشكلة الاتّجار بالمخدرات، وسوف أقتصر منها على أهم الاتفاقيات الدولية وهي ثلاث. **أولى** هذه الاتفاقيات هي «الاتفاقية الوحيدة للمخدرات للعام ١٩٦١» وهدفها محاربة مفاسد المخدرات من خلال التعاون الدولي، وقد تم التوقيع عليها حتّى تاريخه من قِبل ١٨٠ دولة. ويتمثل الهدف الأول لهذه الاتفاقية في السعي إلى الحدّ من حيازة العقاقير

(٢٣) Transparency International [TI], *Global Corruption Report 2003*, edited by Robin Hodes (Berlin, Germany: TI, 2003), p. 108.

(٢٤) Transparency International [TI], *Global Corruption Report 2001*, edited by Robin Hodes (Berlin, Germany: TI, 2001) p. 158.

المخدّرة واستعمالها وتوزيعها واستيرادها وتصديرها وصناعتها وإنتاجها سوى لغاياتٍ طبيّةٍ أو علمية. والهدف **الثاني** هو محاربة الاتّجار بالمخدرات من خلال التعاون الدولي من أجل ردع التجارة غير المشروعة(٢٥). والاتفاقية **الثانية** وهي «اتفاقية المؤثّرات العقلية لسنة ١٩٧١» و يبلغ عدد الدول الملتزمة بهذه الاتفاقية حتى تاريخه ١٧٥ دولة.

إن هذه الاتفاقية تضع ضوابط تمنع إساءة استعمال التنوع في إنتاج المواد التي تُعتبر من المؤثّرات العقلية، آخذةً بعين الاعتبار إمكانية إساءة استعمال هذه المواد من دون الحرمان من فوائدها العلاجية(٢٦). والاتفاقية **الثالثة**، ولعلّها الأهمّ بالنسبة إلى موضوعنا، هي «اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتّجار غير المشروع بالمخدّرات والمؤثّرات العقلية ـ ١٩٨٨» ويبلغ عدد الدول الأعضاء في هذه الاتفاقية ١٦٩ دولةً حتّى تاريخه، وتضمّ كافة الدول التي تعاني بشكلٍ جِدي من مشكلة المخدّرات. وتحتوي هذه الاتفاقية إجراءاتٍ شاملةً لمنع الاتّجار غير المشروع بالمخدّرات بما في ذلك مسألة تبييض الأموال. وتنصّ كذلك على كيفية التعاون الدولي في أمورٍ عدةٍ، ومنها مسألة استرداد المتهمين بالاتّجار بالمخدرات، وأصول تسليمهم ومحاكمتهم، وتنصّ على ضرورة تجريم طائفةٍ واسعةٍ من الأعمال التي يقوم بها أصحاب الاتّجار بالمخدرات(٢٧).

ب ـ الاتّجار بالإنسان

يقدّر عدد الذّين يجري الاتّجار بهم من دون إرادتهم عبر الحدود الدولية سنوياً بـ ٦٠٠-٨٠٠ ألف بين رجلٍ وامرأةٍ وطفل. ويجري تطويع ضحايا تجارة الإنسان هذه، ونقلهم أو بيعهم في كافةً الأعمال الجبرية أو الرقّ، بما في ذلك البغاء، والأعمال المنزلية أو في ما يدعى «بمصانع العرق» (Sweatshops) كعمّالٍ مرتهَنين، أو للعمل في الزراعة، أو حتى لحمل السلاح في جيشٍ وقوده من الأطفال. إن حوالى ثمانين بالمئة من ضحايا الاتّجار بالإنسان هم من النساء، ويجري الاتّجار بسبعين بالمئة منهنّ للعمل في تجارة الجنس(٢٨). وتقدّر عائدات تجارة عصابات الجريمة المنَظّمة هذه بمليارات

(٢٥) للاطلاع على النص الكامل لهذه الاتفاقية وتعديلاتها انظر: <http://www.unodc.org/unodc/en/un_treaties_and_resolutions.html>.

(٢٦) للاطلاع على النص الكامل لهذه الاتفاقية انظر: المصدر نفسه.

(٢٧) للاطلاع على خلفيات هذه الاتفاقية والنص الكامل لها انظر: المصدر نفسه.

(٢٨) Press Release, The White House Office of the Press Secretary, «Human Trafficking: A Modern Form of Slavery,» 16 July 2004, <http://USINFO.State.Gov/Utils/printage.html>.

الدولارات، كما أن ثلاثين بالمئة ممن يجري الاتّجار بهم هم دون الثامنة عشرة من العمر[٢٩]. وفي حالاتٍ عديدةٍ ترتبط نماذج مختلفة من الاتّجار بالإنسان بالحروب، حيث يخلق المتحاربون سوقاً للخدمات يمكن أن يقوم بها ضحايا الحروب، ولاسيّما أن نتائج النزاع كثيراً ما تذهب بقدرة قوى الأمن على تطبيق القانون الذي يحمي هؤلاء الضحايا[٣٠].

(١) دور الجريمة المنظّمة والفساد في الاتّجار بالإنسان

الاتّجار بالإنسان هو في معظم الحالات أحد نشاطات شبكات الجريمة المنظّمة. وتهريب المهاجرين بصورةٍ غير قانونيةٍ هو كذلك جزءٌ من هذه النشاطات، وإنْ اختلفت هذه الجريمة في بعض عناصرها عن جريمة الاتجار بالإنسان. فإنّ الأرباح الطائلة، وعدم توفر الردع الفعلي في العقوبات التي تُنزَل بالفاعلين، هذا إذا جرى اكتشافهم، قد جذبت شبكات الجريمة المنظّمة التي كانت تتعاطى أعمالاً إجراميةً مختلفةً إلى الاتّجار بالإنسان. وقد شجّع ذلك على ظهور منظماتٍ إجراميةٍ جديدةٍ[٣١]، في ما يتعلّق بتجارة الجنس بالنسبة إلى النساء والأطفال مثلاً. إن منظمات الجريمة عبر الحدود تسيطر على القسم الأكبر من هذه التجارة، ولديها القدرة الدائمة على توفير كلّ ما يمكن استيعابه في سوق الاستهلاك.

إن منظمة البوليس الأوروبي (Europol) تقدّر أن ما لا يقلّ عن ثلاثةٍ إلى أربعة آلاف منظمة «مافيا» تقوم داخل الوحدة الأوروبية بأعمال جرْميةٍ منها الاتّجار بالإنسان الذي أصبح من أكثر الأعمال درّاً للربح في العالم. وكما هو شأن أشكالٍ أخرى من الجريمة المنظّمة، فإن الاتّجار بالإنسان قد تعولم. فالشبكات التي كانت تنشط في الماضي في مناطق معينةٍ قد وسّعت مجال نشاطاتها جغرافياً لاكتشاف أسواق جديدة. واندمج بعضها مع منظماتٍ أخرى، أو أقام مع هذه المنظمات علاقاتٍ للتعاون بغية توسيع نشاطها الإجرامي. فالاتّجار بالإنسان قد أصبح نشاطاً إضافياً في مجالٍ أوسع للأعمال الجرْمية بما فيها الاتّجار بالمخدرات والأسلحة على كافة أنواعها، وتبييض الأموال التي هي نتيجة هذه الأعمال. والهدف الأساسي للتوسع أو التعاون بين شبكات الجريمة المنظمة هو زيادة المردود، أو التخفيف من

---

(٢٩) «OSCE Special Representative Calls for Creation of an International Alliance Against Trafficking in Persons,» 23 July 2004, <http://USINFO.State.Gov/gi/Archive/2004/Jul/27-313880.html> (last visited on 30 July 2004).

(٣٠) <http://www.UNODC.org/UNODC/EN/trafficking-victim-consents.html>.

(٣١) Louise Shelley, «Trafficking in Women: The Business Model Approach,» *Brown Journal of World Affairs*, vol. 10, no.1 (Summer-Fall 2003), p. 119.

المخاطر المرتبطة بجريمة الاتّجار غير المشروع(٣٢).

(٢) دور العوْلمة

تبدو الضائقة الاقتصادية بأنها السبب الرئيس في الهجرة غير المشروعة بين بلدٍ وآخر. وقد ساعدت على ذلك عملية العوْلمة من خلال عناصر الدفع والجذب التي تحرّك الرغبة في الهجرة إلى الخارج بغية تحسين الوضع المعيشي(٣٣). فالتفاوت الشاسع في الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية هو الذي يخلق العرض من قِبل طبقة الضحايا الراغبة في الهجرة لتحسين ظروف عيشها، وكذلك الطلب من قِبل الطبقة التي ترغب في الحصول على الخدمات المتوفرة، مما يشجّع على انتشار حركة الاتّجار غير المشروع ونموّها. وربما تقدّم دول الاتحاد السوفياتي السابق أوضح دليلٍ على أثر العوْلمة في نموّ جريمة الاتّجار بالإنسان. فانهيار الاتحاد السوفياتي مقروناً بانطلاق حرية الانتقال بين الدول في عصر العولمة قد ساعد في نموّ جريمة الاتّجار بالإنسان في العقد الماضي. واستبدال الصراع بين الجبّارين العالميين بحروبٍ محليةٍ تكاثرت في العقد الماضي، قد ضاعف من جديّة المشكلة.

لقد خلّفت المناطق التي مزّقتها الحروب طبقةً من النساء في وضع معدم من العوز، جعل منها فريسةً سهلةً لشبكات الاتّجار بالإنسان. وطالت الخصخصة التي رافقت الانتقال من النظام الاشتراكي إلى نظام الاقتصاد الحرّ النساء بشكلٍ خاص وغير متوازنٍ، إذ حرمتهنّ من الضمانات الاجتماعية التي كان يؤمّنها النظام الاشتراكي السابق، وأصبحن عاجزاتٍ عن الحصول على نصيب عادلٍ من الأموال والخدمات العامة التي سيطر عليها أعضاء الحزب الحاكم سابقاً وشبكات الجريمة المنظمة(٣٤).

ولقد شهدت فترة التسعينيات من القرن الماضي نموّاً كبيراً في هذه الظاهرة في مناطق مختلفةٍ من العالم. فالنساء اللواتي كنّ عرضةً للاتّجار غير المشروع، أتيْن بشكلٍ متفاقم من دول العالم الاشتراكي سابقاً، ومن بعض المناطق في أفريقيا عوضاً عن دولٍ آسيويةٍ كانت تقليدياً المصدر الرئيسي لهذا الاتّجار(٣٥). وإذا كانت الظروف التي

(٣٢) <http://www.UNODC.org/UNODC/EN/trafficking-victim-consents.html>.

(٣٣) <http://www.interpol.int/Public/THB/Peoplesmuggling/Default.asp> (last visited 30 July 2004).

(٣٤) Shelley, «Trafficking in Women: The Business Model Approach,» p. 119.

(٣٥) انظر: المصدر نفسه.

خلقتها العولمة والحروب المحلّية قد ساعدت على انتشار الاتّجار بالإنسان، فإن الفساد كان المسهّل الأكبر لنمو هذه الظاهرة .

إن غياب تطبيق القوانين الرادعة بشكلٍ فعّالٍ هو الذي مكّنَ مقترفي هذه الجريمة من أن يطوّعوا ضحاياهم في بلدان المنشأ من دون عقاب تقريباً. ففساد المؤسّسات المولجة بتطبيق القانون محلّياً ـ بما في ذلك رجال الجمارك وأمن الحدود ـ قد ساعد على انتقال أعدادٍ كبيرةٍ من السِلع البشرية من بلدانٍ فقيرةٍ إلى دولٍ ميسورة. فهذا النشاط الإجرامي لا ينمو سوى بتوفر ظروفٍ ملائمةٍ يساعد على خلقها فساد المسؤولين المولَجين بتطبيق القانون. من جهةٍ ثانيةٍ فإن جزءاً هاماً من مردود الاتّجار غير المشروع يُستعمل لتحييد وشلّ أجهزة تطبيق القانون و وأجهزة تحسين الوسائل التقنية لجمع المعلومات والاتصال السريع والمعقّد. أضف إلى ذلك أن عمليات الاتّجار بالإنسان قد أحدثت أعمالاً جرميةً أخرى مثل تزوير المستندات الرسمية(٣٦).

(٣) إجراءات علاج المشكلة

ترى نائبة الأمين العام للمجلس الأوروبي أنه على صعيد التعاون الدولي لمجابهة هذه المشكلة فإن هذا التعاون يركّز على الإجراءات الضرورية لضبط ومحاكمة المجرمين والحجز على أرباحهم وتفكيك شبكاتهم وبالتالي القضاء على هذه المشكلة(٣٧). في الواقع أن الجمعية العامة للأمم المتحدة في جلستها المنعقدة في الخامس عشر من شهر تشرين الثاني/ نوفمبر سنة ٢٠٠٠ تبنّت مجموعةً من الإجراءات لمحاربة أشكالٍ مختلفةٍ من الجريمة المنظّمة عبر الحدود لمنع الاتجار بالإنسان ولاسيّما بالنساء والأطفال، وقمعه ومعاقبة فاعليه. ويقضي ذلك أن على الدولة الموقّعة على هذه الاتفاقية أن تقوم بوضع ما يلزم من إجراءاتٍ داخليةٍ لمعاقبة مرتكبي كافة أنواع الاتّجار بالإنسان، وكل ما ينتج عنها من مخالفات. وتضع الاتفاقية وملحقاتها كذلك إطاراً للتعاون الدولي بشأن الملاحقة والتحقيقات القضائية واسترداد المجرمين(٣٨).

استناداً إلى اتفاقية الأمم المتحدة ضد الجريمة المنظّمة عبر الحدود، تبنّى البوليس الدولي (Interpol) مشروعاً هدفه تسهيل جمع المعلومات بصورةٍ أكثر فعاليةً عن شبكات الجريمة المنظّمة التي تتعاطى الاتّجار بالإنسان، ولاسيّما تهريب المغتربين، وذلك بهدف تحسين ظروف محاربة هذا النوع من الجرائم سواءٌ لمنع حصولها أم إجراء

---

(٣٦) <http://www.uncjin.org/Special/c9.html> (last visited 30 July 2004).

(٣٧) <http://usinfo.state.gov/gi/Archive/2004/Jul27-313880.html> (last visited 30 July 2004).

(٣٨) <http://www.unodc.org/unodc/en/trafficking_victim_contents.html?print=yest> (last visited 30 July 2004).

التحقيقات بشأنها[٣٩]. وفي شهر حزيران/ يونيو للعام ٢٠٠٤ تبنّت منظمة الحلف الأطلسي في اجتماعها في استنبول مخططاً شاملاً لمحاربة الاتّجار بالإنسان على صعيدٍ عالمي، يساعد بموجبه موظفو المنظّمة جهود السلطات في الدول المضيفة لمحاربة الاتّجار بالإنسان، بالإضافة إلى تنسيق الجهود مع مؤسسات المجتمع المدني، وخبراء مقاومة الاتجار بالإنسان[٤٠].

وهناك على الصعيد الإقليمي، وفي بعض الدول محاولاتٌ جديّةٌ للتصدّي لمشكلة الاتّجار بالإنسان. فعلى الصعيد الأوروبي تنشط «منظمة الأمن والتعاون في أوروبا» في هذا المجال. فقد كرّست اجتماعاً لها انعقد في فيينا في ٢٣ تموز/ يوليو ٢٠٠٤ لإنشاء تحالفٍ ضد الاتّجار بالإنسان بين منظماتٍ دوليةٍ وحكوماتٍ ومؤسسات مجتمع مدني، وهدفه مساعدة الدول على محاربة هذه الآفة بفعاليةٍ أكبر[٤١]. وفي شهر حزيران/ يونيو الماضي ٢٠٠٤. صدر عن وزارة الخارجية الأمريكية تقريرٌ عن الاتّجار بالإنسان، ويحتوي تحليلاً لجهود ١٤٠ دولةً في محاربة الاتّجار غير المشروع، ومدى نجاح هذه الجهود على المستوى العالمي. ويحتوي التقرير كذلك موجزاً لجهود الولايات المتحدة في هذا المضمار[٤٢].

ج ـ الاتّجار بالسلاح

خلال سنيّ الحرب الباردة جمع العالم كمياتٍ هائلةً من الأسلحة تفوق بكثيرٍ الحاجة إليها بما في ذلك ما يُدعى بالأسلحة الخفيفة، وهي الموضوع الأساسي لجريمة الاتّجار بالسلاح. ومع تفكك أجهزة الدولة في دول المعسكر الاشتراكي سابقاً، فتح بعض الرسميين، بدوافع يلعب الفساد دوراً أساسياً في تحريكها، أبواب مخازن السلاح على مصراعيها، مما أغرق سوق الاتّجار بالسلاح بكمياتٍ ضخمةٍ من الأسلحة[٤٣]. والاتّجار بالسلاح يمكن أن يحصل بأشكال ثلاثة، **الأول**: بين الحكومات الرسمية للدول، وهذا النسق من الاتّجار بالسلاح لا يُعتبر بذاته مخالفاً

(٣٩) <http://www.interpol.int/Public/THB/PeopleSmuggling/Bridge/Default.asp> (last visited 30 July 2004).

(٤٠) Press Release, «The White House Office of the Press Secretary, Human Trafficking: A Modern Form of Slavery».

(٤١) <http://usinfo.state.gov/gi/Archive/2004/Jul27-313880.html> (last visited 30 July 2004).

(٤٢) <http://usinfo.state.gov/utils/printpage.html> (last visited 30 July 2004).

(٤٣) Peter Lock, *Pervasive Illicit Small Arms Availability: A Global Threat*, HEUNI Paper; no 14 (Helsinki, Finland: European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations, 1999), p. 4.

للقانون. والنوع **الثاني** من الاتّجار يجري فيه انتقال الأسلحة من بعض الحكومات الرسمية إلى ثوارٍ أو متمردين على الحكم في دولٍ أخرى، وهناك العديد من علامات الاستفهام حول شرعية مثل هذا المسلك. والنوع **الثالث** من الاتّجار بالسلاح هو الذي تلعب فيه شبكات الجريمة المنظّمة عبر الحدود، الدور الأساسي بين المُصدّر والمستهلك. وهذا النوع من الاتّجار بالسلاح لا يتمتّع بأي تبريرٍ قانوني.

هناك تعريفٌ متفقٌ عليه تقريباً للسلاح الصغير أو السلاح الخفيف، وهو يفرّق بين السلاح الذي يستعمل بصورةٍ فرديةٍ للحماية الشخصية وبين السلاح الذي يُستعمل من قِبل عدّة أشخاصٍ كجماعةٍ مسلّحةٍ(٤٤). وكثيرٌ من السلاح الخفيف الذي يجري التداول به بشكلٍ غير مشروعٍ في الوقت الحاضر، قد يكون مصدره في الأصل بعض الحكومات أو الشركات التي تولّت بيعه بصورةٍ شرعية. فيزداد تداول السلاح الصغير والخفيف بشكلٍ مطّردٍ، ويقدّر أن هناك خمسمائة مليون قطعة سلاح قيد التداول، أي ما يعادل قطعةً واحدةً لكل اثني عشر شخصاً في العالم. فمنذ العام ١٩٩٠ بلغ عدد ضحايا السلاح الخفيف الذي استعمِل في ستة وأربعين حرباً ما يزيد على الأربعمائة مليون قتيل. تسعون بالمئة من هؤلاء هم من المدنيين وثمانون بالمئة منهم هم من النساء والأطفال(٤٥).

وفضلاً عن أثر السلاح الخفيف المأساوي بالنسبة إلى الخسائر البشرية، فإن توفّره بهذا الشكل يقود إلى ازدياد الجرائم في المجتمع، بما فيها الاتجار بالمخدّرات والاتّجار بالإنسان، وعملية تبييض المال(٤٦). فالاتّجار بالسلاح سواءٌ كان مشروعاً أم غير مشروع، يقود إلى مستوياتٍ مرتفعةٍ من الفساد لا تتناسب مع نصيبه من حجم

---

(٤٤) Saferworld Report on Organized Crime, Corruption and Illicit Arms Trafficking in an Enlarged EU, December 2001, Funded by British Government, p. 10, 27/2/01.

يشير مصطلح «أسلحة محمولة صغيرة» إلى المسدسات والمسدسات الذاتيّة الحشو، والبنادق والبنادق القصيرة والبنادق نصف الأوتوماتيكية، والبنادق الهجومية، والمدافع الرشاشة الخفيفة. أما مصطلح «أسلحة خفيفة» فيشير إلى المدافع الرشاشة الثقيلة، ومطلقات القنابل اليدوية التي تحمل باليد والتي تحمل على مركبة، والمدافع المضادة للطائرات الممكنة الحمل، والمدافع المضادة للدبابات الممكنة الحمل، والبنادق الذاتية الارتداد، وأنظمة الصواريخ المضادة للطائرات ذات المنصات الممكنة الحمل، وكذلك الهاونات من الأعيرة التي تقل عن ١٠٠ ملليمتر.

(٤٥) Saferworld Report on Organized Crime, Corruption and Illicit Arms Trafficking in an Enlarged EU, December 2001, Funded by British Government, p. 24, 27/2/01; Sayre Sheldon and Lane Stone (Women's Action for New Directions U.N. Candidates), «Wand Report on U.N.Conference on Illicit Trade in Small Arms (7/9-20),» <http://www.wand.org/issuesact/smallarms.html>, (Last accessed at 17 August 2004).

(٤٦) Sheldon and Stone, Ibid.

التجارة العالمية. فعلى الرغم من أن الاتّجار بالسلاح لا يشكّل أكثر من واحدٍ بالمئة من حجم التجارة الدولية، فإنه حسب مصادر وزارة الخارجية الأمريكية يشكّل خمسين بالمئة من العمليات التي يعتريها الفساد. وغالباً مايصحب الاتّجار بالسلاح وإن حصل بصورةٍ مشروعةٍ الكثير من العمولات والرشاوى لبعض العسكريين والمسؤولين الرسميين(٤٧). أما الاتّجار بالسلاح غير المشروع فيعتمد بالضرورة على تواطؤ الرسميين كحرّاس الجمارك ورجال الأمن الذين يبدون تعاوناً مع شبكات الجريمة المنظمة لقاء الرشوة. فالاتّجار غير المشروع بالسلاح أصبح يشكل تهديداً عالمياً لسيادة الدول بسبب توفره بكثرةٍ من جهةٍ، وبسبب استفحال الفساد بين عددٍ كبيرٍ من المسؤولين من جهةٍ ثانيةٍ، بالإضافة إلى النشاط الدؤوب لشبكات الجريمة المنظَّمة. فالاتّجار بالسلاح بالإضافة إلى كونه يغذّي النزاعات والحروب، فإن له تأثيراً سلبياً في مؤسّسات الدولة حتّى في الحالات السلمية.

يشجّع تمكين شبكات الجريمة المنظّمة من الحصول على السلاح لحماية مصالحها غير المشروعة على ارتكاب الجرائم التي تقترن بالعنف، وتُضعف مؤسّسات الدولة في حماية المواطنين وتطبيق القانون. فتبدأ عملية خصخصة الأمن مما يؤدّي إلى انتشار ثقافةٍ تشجّع على حمل السلاح للحماية الفردية، وبالتالي تعطيّل دور الدولة وإضعاف مؤسساتها(٤٨). وإنه لأمرٌ لافتٌ أن يكون نصيب الدول النامية ستّين بالمئة من مجمل حجم تجارة السلاح المستورَد، بينما الولايات المتحدة هي أكبر مصدّرٍ للسلاح على الإطلاق إذ يبلغ نصيبها ٤٧ بالمئة من حجم تجارة السلاح الدولية(٤٩).

ويبقى الاتّجار بالسلاح مجالاً رحباً لنشاط شبكات الجريمة المنظّمة. فنشوب الحروب والنزاعات المحلية، سواءٌ كانت أهليةً ضمن حدود الدولة أم تعدّتها إلى الدول المجاورة، قد خلق سوقاً ضخمةً للاتّجار بالسلاح الخفيف. ففي بعض الحالات تشجّع شبكات الجريمة المنظّمة على نشوب النزاعات المحلّية لزيادة الطلب على الأسلحة. وقد قاد الاتّجار بالسلاح كذلك إلى إقامة مشاركةٍ بين قوى الجيش في بعض

(٤٧) Catherine Courtney, «Corruption in the Official Arms Trade: Policy Research Paper 8, April 2002, edited by Laurence Cockcroft and David Murray, Transparency International UK: 2002: <http://www.transparency.org/working_papers/arms_trade/courtney_tiuk/ti-uk_coat_prp.pdf> (last accesed at 5 August 2004).

(٤٨) Catherine Courtney, «Corruption in the Official Arms Trade: Policy Research Paper 26, April 2002,» <http://www.transparency.org/working_papers/arms_trade/courtney_tiuk/ti-uk_coat_prp.pdf> (last, accesed at 5 August 2004).

(٤٩) انظر: المصدر نفسه.

البلدان وبين منظمات المافيا[٥٠]. وقد تمكّنت منظّمات الجريمة عبر الحدود من وضع نفسها في وضع ملائم جدّاً لمدّ الأطراف التي هي في حالة نزاع طويل الأمد، أو متكررٍ، بما تحتاجه من السلاح الخفيف، وفي بعض الأحوال بما تحتاج إليه من وسائل حربيةٍ متقدمةٍ. فشبكات الجريمة المنظّمة غالباً ما تكون في موضع الطرف الوحيد الذي باستطاعته تأمين السلاح حتىّ في مناطق هي تحت الحظر[٥١].

في إجراءات الحدّ من انتشار الاتجار بالسلاح

إن توفر السلاح الخفيف وانتشاره بشكلٍ واسعٍ هو السبب في بروز مشاكل، أو استعصاء هذه المشاكل على الحلّ، مّما يستدعي وضع استراتيجيةٍ شاملةٍ، واتخاذ الإجراءات الملائمة على الصعيد المحلي والوطني والعالمي وتنفيذها. ومع إزالة الحواجز بوجه التجارة العالمية وسقوط العقبات التي كانت الحكومات تفرضها، فإن السيطرة على تهريب السلاح في المطارات والمرافئ ونقاط العبور على الحدود أصبح شبه مستحيلٍ في ظلّ اتساع حجم التبادل التجاري في العالم.

يجب ألا تقتصر الإجراءات الشاملة التي يمكن اعتمادها على منع تصنيع السلاح والاتجار غير المشروع به فحسب، بل يجب أن تعالَج مسألة توفر السلاح غير المشروع بهذه الكمية الضخمة التي هي قيد التداول بين أطرافٍ لا صفة شرعية لها، ولا تخضع لضوابط قانونية. فالمملكة المتحدة مثلاً اتخذت إجراءً ونفّذته بنجاح عندما أصدرت عفواً، وعرضت شراء السلاح غير المشروع من حائزيه فتمكّنت خلال شهر نيسان/ أبريل من العام ٢٠٠٣ من الحصول على ٤٤٠٠٠ قطعة سلاح جرى تسليمها للسلطات البريطانية[٥٢]. وللتصدّي لمسألة الفساد المرتبط بالاتجار بالسلاح فإنّه يجب الحدّ كذلك من الاتجار بالسلاح بصورةٍ قانونيةٍ لما يتصل بهذه التجارة من رشوةٍ وفسادٍ فضلاً عن الاتّجار غير المشروع بالسلاح.

على الصعيد الدولي لم تلقَ آفة الفساد حتى الآن الاهتمام المركّز الذي تستحق، فالحكومات تلجأ إلى الاتفاقيات الدولية بصورةٍ عامةٍ في معالجتها لبعض جوانب الاتّجار بالسلاح. وعلى الرغم من وجود اتفاقياتٍ دوليةٍ تحظر انتشار السلاح النووي والبيولوجي والكيميائي، وكذلك الألغام الأرضية، فإنه لا يوجد ميثاقٌ شاملٌ ينظّم

(٥٠) Shelley, Corpora and Picarelli, «Global Crime, Inc,» pp.143, 148.

(٥١) انظر: المصدر نفسه.

(٥٢) United Kingdom Threat Assessment Report, «The Threat from Serious and Organized Crime 2003,» (UN: National Criminal Intelligence Service), p. 9.

الاتّجار بالسلاح الخفيف[٥٣] باستثناء ملحق اتفاقية الأمم المتحدة بشأن الجريمة المنظّمة الذي يتناول الحظر على تصنيع السلاح الناري والاتّجار به[٥٤]. فهذا الملحق هو المحاولة الأولى من قِبل المجتمع الدولي لمعالجة هذه المشكلة، وهو حتى تاريخ هذه السطور لم تتوفر بعد الشروط والإجراءات الشكلية لدخوله حيز التنفيذ. والملحق إذ يؤكد على حقّ الدفاع عن النفس الفردي والجماعي المنصوص عليه في ميثاق الأمم المتحدة، فهو يشكل مساهمةً مفيدةً في الحرب على جريمة الاتّجار بالسلاح.

وهو بالإضافة إلى تقديمه بعض التوضيحات والتعاريف حول التصنيع غير المشروع للسلاح، يحدّد أن كلّ نقلٍ، أو المساعدة على عبور السلاح، بين دولةٍ وأخرى هو اتّجار غير مشروع بالسلاح إذا لم يكن انتقال السلاح قد حظي بموافقة إحدى الدولتين على الأقل، أو إذا لم يحمل السلاح العلامات المفروضة بموجب الملحق. ويوجِب الملحق على الدول اتخاذ إجراءاتٍ واسعةٍ، وخطواتٍ محددةٍ لمنع انتشار الاتّجار بالسلاح. وهذه الخطوات تتضمن حجز السلاح غير المشروع وتدميره، ووضع السجلات والقيود لرصد حركة انتقال السلاح بما في ذلك ما يتعلّق بصنع السلاح، ورخص التصدير والاستيراد، ووضع العلامات المميّزة على السلاح، وتبادل المعلومات بالنسبة لشبكات الاتّجار غير المشروع، وكذلك التعاون بين الدول عن طريق أجهزةٍ مختصّةٍ بالإضافة إلى المشاركة في الخبرة[٥٥].

د ـ تبييض المال

ليس هناك تعريفٌ دقيقٌ ومتفقٌ عليه لتبييض المال، ولكنّ جميع محاولات تعريف تبييض المال تشير إلى أنها ترمي إلى تحويل ملكية المال المعروف على أنه ثمرة عملٍ جرْمي كي تخفي مصدره. فهي إجراءٌ أو سلسلةٌ من الإجراءات يظهر في نتيجتها المالُ بأنه آتٍ من مصدرٍ شرعي. وبذلك يتمكن الأفراد أو المنظّمات الجرْمية من استعمال المال بحرّيةٍ، من دون التعرّض لملاحقاتٍ قضائية[٥٦]. وعبارة تبييض المال التصقت

---

(٥٣) Press Release, of Louise Frechette (UN Deputy Secretary-General), to the U.N. Conference on Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All its Aspects, UN Headquarters, New York (7 September 2001), DSG/SM/137 DC/2784.

(٥٤) General Assembly, Protocol Against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime Adopted on 31 May 2001.

(٥٥) انظر المادة الثالثة من الملحق (البروتركول).

(٥٦) UN Convention Against Corruption, Art. 23; UN Convention Against Transnational Organized Crime, Art. 6; «Multilateral Listing of States as Money-Laundering Havens,» *American Journal of International Law*, vol. 94 (2000), p. 695.

بدايةً بجريمة الاتّجار بالمخدرات، لكنّها مع الزمن أصبحت تُعتبر عاملاً مهمّاً في الحرب على الفساد بكافة وجوهه، وقد اتسع مجال تطبيقها بحيث باتت مرتبطةً بكافة الجرائم الاقتصادية بما فيها جرائم الفساد.

بالنظر إلى الطبيعة السريّة لعملية تبييض المال، فإنه من الصعب تحديد حجم الأموال التي تخضع لعملية التبييض سنوياً. وحسب تقريرٍ للبوليس الأوروبي يتراوح تقدير حجم الأموال التي يجري غسلها أو تبييضها بين الخمسمائة مليار وألف وثلاثمائة مليار يورو سنوياً، أي ما يوازي اثنين إلى خمسةٍ بالمئة من الناتج المحليّ العالمي[٥٧].

يمكن لممارسة تبييض المال إن لم يوضع حدٌ لها، أن تقوّض اقتصاد الدول بما لها من أثرٍ سلبي في توفر السيولة وفقدان السيطرة على مستوى الفائدة وسعر الصرف، وكذلكً بما لها من أثرٍ في حالة التضخم المالي في الدول التي تنشط فيها شبكات الجريمة المنظمة. إن استنزاف ما يوازي مليارات الدولارات من النموّ الاقتصادي الطبيعي في بعض الدول يشكّل خطراً جدّياً على استقرار السوق العالمي في زمنٍ تتداخل فيه المصالح الاقتصادية وتتفاعل[٥٨]. في عصر عوْلمة الاقتصاد التي تجني شبكات الجريمة المنظّمة مبالغ ضخمةً من المال منها عن طريق الاتّجار بالمخدرات والإنسان والسلاح وترتكب جرائم ماليةً عديدةً. إلاّ أن ثمن الجريمة الذي يمكن وصفه بالمال القذر لا يمكن الإفادة منه من قِبل شبكات الجريمة المنظّمة، لأنه يثير الشبهات من قِبل الموَلجين بتطبيق القانون لما يتركه من أثرٍ يقود إلى مرتكب الجريمة. لهذا تُظهر شبكات الجريمة المنظمة مهارةً فائقةً في اختراعِ وسائل تبييض المال المشبوه وإجراءاته.

(١) دور الجريمة المنظّمة والفساد

يعمل تبييض المال بمثابة منشّطٍ للفساد ولشبكات الجريمة المنظّمة. فالفاسدون من المسؤولين بحاجةٍ إلى تبييض ما يحصلون عليه من رشوةٍ أو أموال عامة. وشبكات الجريمة المنظّمة بحاجةٍ إلى تبييض ثمار جرائمها[٥٩]. فلقد استفادت شبكات الجريمة عبر الحدود بشكلٍ خاصٍ من توسّع السوق المالي على المستوى العالمي، واستغلّت الفوارق بين أنظمة الرقابة المطبقة داخل الدول، واحتمالات نقل الأموال بسرعةٍ، ومن دون خطر الاكتشاف. فهي تعمد إلى القيام بأكثر نشاطاتها في تبييض المال في

---

(٥٧) Europol, Counter-Money Laundering: A European Perspective, <http://www.europol.eu.int/index.asp?page=publ_moneylaundering>.

(٥٨) <http://www.unodc.org/unodc/en/money_laundering.html>.

(٥٩) انظر: المصدر نفسه.

الدول أو المناطق التي هي أقلّ تعرّضاً للرقابة في ما يتعلّق بتطبيق القوانين التي تحرّم تبييض المال على المستوى الدولي. «جنّات» تبييض المال هذه غالباً ما يطبّق فيها نظام السرّية المصرفية، وسهولة إنشاء وإدارة كافة أنواع الشركات أو المؤسّسات القانونية التي تُعرف بالـ «ترست» (Trust) والتي تسهّل عملية غسل المال(٦٠). فغالباً ما تُستعمَل مؤسسات الترست لإخفاء مبالغ ضخمةٍ تحوّل إليها من شركاتٍ تسيطر عليها شبكات الجريمة المنظّمة.

لا توجد دراسات أو إحصائيات تفيد بدقّةٍ عن حجم الأموال التي يجري تبييضها والتي مصدرها الجريمة المنظّمة عبر الحدود كالاتّجار بالمخدّرات والإنسان والسلاح مقارنةً مع مصادر أخرى كالرشوة واختلاس الأموال العامة. لكنّ شبكات الجريمة المنظمة تلعب دوراً مهماً في أنواع مختلفةٍ من الجرائم المالية. وحسب الجهاز الفدرالي للمخابرات الألمانية، فإن الجرائم المالية هي أكثر الجرائم نموّاً في العالم، وتقدّر قيمتها بخمسمائة مليار يورو في السنة(٦١). وقد جاء في تقريرٍ للمخابرات الكندية أن أهمّ مصدرٍ لتمويل المافيا الإيطالية «لاكوزا نوسترا» (la causa nostra) هو التلاعب بالأموال العامة، والمبالغ التي ترصدها الحكومات لدعم بعض السلع أو الخدمات، تليها موارد الاتّجار بالمخدّرات(٦٢). كذلك فإن العديد من المسؤولين الروس قد دخلوا في شراكةٍ مع شبكات الجريمة المنظّمة لتهريب الأموال، مما أصبح يشكّل خطراً على الاستقرار الاقتصادي والسياسي في روسيا(٦٣).

(٢) دور العولمة

لقد استفادت شبكات الجريمة المنظّمة كثيراً من انفتاح الأسواق المالية، وتوفر التكنولوجيا الحديثة ومصارف «الأوف شور» (Off Shore) في أماكن من العالم يعتري أنظمتها الكثير من الغموض. فهي باتت تظهر مهارةً فائقةً في توسل الأساليب التي تمكّنها من تبييض المال، وتعتمد في ذلك على خبرةٍ واسعةٍ في فهم مؤسّسات الاقتصاد الحرّ، و فهم الفجوات التي خلقتها مقتضيات العولمة الاقتصادية. فالتطورات التي طرأت على النظام المالي العالمي في العقود القريبة الماضية قد جعلت

---

(٦٠) Louise Shelley, «Money Laundering, Organized Crime and Corruption,» <http://www.respondanet.com/english/anti_corruption/publications/documents/dollasoppa.ol.doc>.

(٦١) Saferworld Report on Organized Crime, Corruption and Illicit Arms Trafficking in an Enlarged EU, (December 2001), Funded by the British Government, p. 4.

(٦٢) Samuel D. Porteous, «The Threat from Transnational Crime: An Intelligence Perspective,» Canadian Security Intelligence Publication, Commentary no. 17, p. 3.

(٦٣) انظر: المصدر نفسه.

من اكتشاف وتجميد وحجز المال الذي هو ثمرة أعمالٍ غير شرعيةٍ أمراً في منتهى الصعوبة. ومن هذه التطورات التعامل بالدولار فيما يمكن تسميته بالسوق السوداء، والاتجاه العام نحو التحلل من القيود والضوابط القانونية في المجال المالي، وانتشار ما يعرف بجنّات السرية المصرفية(٦٤).

يلعب تبييض المال دوراً محورياً في انتشار الفساد وتنميته على الصعيدين المحليّ والعالمي. فيخفي من جهةٍ آثار العمل الجرْمي، ويمكّن من جهةٍ أخرى الفاعل من التمتّع بثمار عمله، فيعمل بذلك كمشجّع على ارتكاب المزيد من الفساد. ولا تقتصر مصادر المال الذي يجري تبييضه على ثمارِ الجريمة المنظمة، إذ تأتي مبالغ طائلة كما رأينا عن طريق الرشوة التي يقبلها الرسميون، وكذلك نتيجة اختلاس الأموال العامة. أضف إلى ذلك أن أموالاً طائلةً من موجة الخصخصة التي سادت التسعينيات من القرن الماضي في أماكن مختلفةٍ من العالم قد وجدت طريقها إلى حساباتٍ في مؤسسات «الأوف شور» المالية التي لا تخضع إلى رقابةٍ صارمة.

في الفترة الانتقالية للملكية من الدولة إلى القطاع الخاص قام العديد من المسؤولين المطلعين على تفاصيل الإجراءات، أو المشتركين في وضعها بنقل الكثير من الأموال العامة من خلال عقود «ترست» على جانبٍ كبيرٍ من التعقيد إلى حساباتٍ خاصةٍ فيما يُدعى «الجنّات المالية والضرائبية»(٦٥). إنّ سرعةَ التطور التكنولوجي سواءٌ بالنسبة إلى الحصول على المعلومات المالية أم سرعة نقل المال وسهولته بين البلدان، قد جعل من محاربة تبييض المال ضرورةً ملحّةً الآن أكثر منها في أي زمانٍ مضى. ويُعتبر مكتب الخارجية والكومنولث البريطاني أن تبييض المال أصبح شأناً عالمياً لما يمكن أن يخلق من عدم استقرارٍ في المستوى الاقتصادي، ولما يشكّل من تهديدٍ للحكومات. فهناك ترابط بُين تصاعد الجريمة الاقتصادية و بين عولمة امتهان الإجرام، كما أن هناك ترابطاً وثيقاً بين تبييض المال وبين الفساد(٦٦).

(٣) في إجراءات مكافحة تبييض المال

بالنظر إلى الدور المحوري الذي يلعبه تبييض المال في التشجيع على الفساد بكافة أشكاله، فإن النجاح في مكافحة تبييض المال هدفٌ أساسيٌ للذين يرغبون في محاربة ظاهرة الفساد والسيطرة عليها. وحتى تاريخه تركّز الإجراءات التي اتخذت لمقاومة

(٦٤) <http://www.unodc.org/unodc/en/money_laundering.html>.

(٦٥) انظر: Shelley, «Money Laundering, Organized Crime and Corruption».

(٦٦) انظر: Saferworld Report on Organized Crime, Corruption and Illicit Arms Trafficking in an Enlarged EU, (December 2001), funded by the British Government, pp. 10-15.

تبييض المال على الصعيد العالمي على الإعاقة والعقاب، ولا ترقى إلى خطةٍ شاملةٍ، ومتعددة الجوانب من شأنها معالجة العلّة بأسبابها وظواهرها. فهناك اقتناعٌ بأن الإعاقة أو المنع يمكن أن يكون له نصيبٌ أكبر من النجاح على الصعيد العالمي منه على الصعيد المحليّ، حيث إن الإفساد والإكراه من قِبل بعض شبكات الجريمة المنظّمة، أو فساد بعض كبار المسؤولين في السلطة، قد يمنع تنفيذ الإجراءات والضوابط الضرورية. كما أن العقوبات قد تشكّل حرجاً لبعض المؤسّسات في المراكز المصرفية الكبرى، فتدفعها إلى الالتزام بحرفية نصوص منع تبييض المال لكنّها لا تتقيد بروح النص. فقد يتمكن مراقبو المحاسبة من ضبط المخالفين الأكثر تهوّراً لكن انتشار مؤسسات «الترست» والشركات الحاجبة يحدّ من فعالية مراقبة كافة المخالفين[٦٧].

لا بدّ من الملاحظة بأن محاربة تبييض المال قد لاقت اهتماماً متزايداً منذ إعلان الولايات المتحدة حربها على الإرهاب والتي تتضمن مراقبة المعاملات المالية حول العالم بهدف منع إيصال التمويل لمن تصفهم الولايات المتحدة بالجماعات الإرهابية. وعلى الرغم من أن تمويل الحركات والعمليات الإرهابية يختلف في دوافعه وأهدافه عن عملية تبييض المال، إلاّ أن الوسائل المتبعة لإخفاء مصدر المال قد تكون متشابهة.

«اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية لسنة ١٩٨٨» ربما كانت أولى الاتفاقيات الدولية التي تناولت مسألة تبييض المال بصورةٍ جديّةٍ، والتي تبنّت مسألة حرمان المجرمين من ثمار أعمالهم الإجرامية، وبالتالي القضاء على أهم دوافعهم لارتكاب العمل الجرمي كأحد أهدافها الأساسية[٦٨]. فبالإضافة إلى معالجة صنع المخدّرات والاتّجار بها، تنصّ المادة السابعة من الاتفاقية بشكلٍ مفصّلٍ على ضرورة تجريم تبييض المال الذي هو ثمرة هذه النشاطات المخالفة للقانون.

تلا اتفاقية الأمم المتحدة بشأن المخدرات لسنة ١٩٨٨ إجراءاتٌ عديدةٌ على المستويينْ الدولي والإقليمي، لكنّ أفعَل الإجراءات التي اتخذت ربما كان نشاط اللجنة الخاصة التي أقامتها مجموعة الدول الصناعية السبع (G7) والمعروفة باسم لجنة العمل المالية بشأن تبييض المال (Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)). لقد نشطت هذه اللجنة منذ نشأتها في محاربة تبييض المال في كافة أقطار العالم. وقد أصدرت أربعين توصيةً للتنفيذ من قِبل حكومات الدول، وقامت بتقويم

---

(٦٧) انظر: Shelley, Ibid.

(٦٨) انظر حيثيات هذه الاتفاقية في الهامش رقم (٢٥).

ما اتخذ من إجراءاتٍ من قِبل الدول، وبإعادة النظر في توصياتها في العامين ١٩٩٦ و٢٠٠٣، وأضافت إليها ثماني توصياتٍ خاصةٍ بتمويل الإرهاب[٦٩].

تكمن فعالية البرامج التي تقوم بها لجنة العمل المالية في عملية التقويم المتبادَل لتوصياتها في ضوء الخطوات التي تتخذها الدول، ومدى فاعليتها في منع انتشار تبييض المال.

إن عملية التقويم المتبادل هذه ساعدت على تحقيق نجاحٍ مهم في تطبيق توصيات اللجنة، وفي اكتشاف نقاط الضعف في الإجراءات التّي اتخّذت من قِبل بعض الدول مما أدّى إلى نجاحٍ مرموقٍ في أماكن مختلفةٍ في العالم بشأن السيطرة على تبييض المال[٧٠]. وعندما بدأت الدول الأعضاء تدرك أن اتخاذها إجراءات تحدّ من القدرة على تبييض المال على أراضيها قد دفع ذوي الميول الجرمية إلى نقل أموالهم ونشاطاتهم إلى دولٍ أو مناطق أخرى، بدأت اللجنة تضع لائحةً بأسماء الدول والمناطق التي لا تبدي تعاوناً في مكافحة تبييض المال. وبعد أن نشرت اللجنة رأيها في ما تعتبره منافياً للتعاون الدولي في مجال محاربة تبييض المال، قامت بتقويم أولي للدول التي تعتبرها غير متعاونةٍ، ونشرت في العام ٢٠٠١ أسماء ثلاث وعشرين دولة اعتبرتها غير متعاونةٍ، ثم تدنّى هذا العدد إلى سبع عشرة دولةً على إثر إجراءاتٍ اتخذتها بعض هذه الدول[٧١]. بالمقابل هناك العديد من الدول التي اتخذت إجراءاتٍ لمحاربة تبييض المال استجابةً لقرارات أو ضغوط لجنة العمل المالية، سوف أقتصر منها على الإشارة إلى ما قامت به سويسرا بالنظر إلى دورها العالمي كمركزٍ مالي.

كانت سويسرا ولا تزال عرضةً إلى انتقادٍ شديدٍ لكونها اشتهرت بتقديمها أفضل الخدمات المالية الآمنة، في حين تتمتع مصارفها بالسرّية المصرفية التامة في غياب الكثير من النظُم الرادعة، مما جعلها مقصداً لحفظ مردود الأعمال الجرْمية وضمانها. فاستجابةً إلى الضغوط الخارجية اتخذت سويسرا إجراءاتٍ عديدةً لمعالجة تبييض المال. وقد اشتركت في مبادراتٍ عديدةٍ منها اشتراكها في أعمال لجنة العمل المالية. وقد استندت في ما تبنّت من تشريعاتٍ وإجراءاتٍ إلى توصيات اللجنة[٧٢]. وانعكست

---

(٦٩) *Annual Report 2003-2004*, Financial Action Task Force on Money Laundering, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), (2 July 2004), p. 3.

(٧٠) انظر: المصدر نفسه.

(٧١) Financial Action Task Force on Money Laundering, Annual Review of Non-Cooperative Countries or Territories, July 2004, < http://www.fatf-gafi.org/pdf/NCCT2004_en.PDF >.

(٧٢) Ofosu-Amaah, Soopramanien and Uprety, *Combating Corruption: A Comparative Review of Selected Legal Aspects of State Practice and Major International Initiatives*, p. 54.

هذه التوصيات في قانون العقوبات السويسري، وفي تبنيّ قانونٍ خاصٍ بتبييض المال.

فالمادة ٣٠٥ من قانون العقوبات المعدلة تجرّم كلّ من يقوم بعملٍ من شأنه أن يعيق اكتشاف أو تعيين أو حجز الأموال التي يُعلَم أو يجب أن يُعلَم أن مصدرها عملٌ جرْميٌ، حتى لو كان العمل الجرْمي قد ارتكِب خارج سويسرا. وهي تصف بالعمل الجرمي كلّ فعلٍ يقوم به وسيطٌ ماليٌ يقبل وديعةً، أو يساعد على استثمار أو نقل أية أموالٍ إلى حساب طرفٍ آخر من دون أن يتأكد بعد التدقيق المطلوب، من هويّة المالك، أو من يؤول إليه الحق في هذه الأموال. وبعد تعديل قانون العقوبات السويسري عام ١٩٩٤ أصبح من حقّ الذين تشملهم أحكام المادة ٣٠٥ المعدّلة أن يبلّغوا السلطات الموجلة تطبيق القانون بما لديهم من أدلّةٍ على أن الأموال ذات مصادر جرْميةٍ. وقد أثارت هذه المسألة جدلاً قانونياً عمّا إذا كانت تتناقض وقانون السريّة المصرفيّة السويسري(٧٣).

وفي العام ١٩٩٧ قامت سويسرا بتبّني قانونٍ خاصٍ بتبييض المال الذي أصبح بموجبه على كل وسيطٍ مالي أن يبلّغ السلطات المختصّة كلّ ما يأتي إلى علمه أو يُشك بأنه عملٌ جرميٌ من خلال علاقته بزبائنه وعملائه(٧٤). ويفرض قانون تبييض المال على الوسيط المالي أن يمنع انتقال المال المشبوه، وذلك بهدف منع اختفاء المال الذي هو من ثمار العمل الجرمي(٧٥). وأخيراً فإنّ القانون يتضمن عدة فقراتٍ الهدف منها تطبيق ثقافةٍ مصرفيةٍ تحضّ على معرفة الزبائن والعملاء معرفةً جيدةً(٧٦).

بالإضافة إلى علاقتها بالدول، تتعاون لجنة العمل المالية مع لجانٍ ومنظماتٍ دوليةٍ عدة. فللّجنة نشاطات مع لجانٍ ومؤسّساتٍ إقليميةٍ تشاركها الهدف في مكافحة تبييض المال في آسيا، ومنظمة البحر الكاريبي، وشرق جنوب إفريقيا، وأمريكا الجنوبية، والمجلس الأوروبي(٧٧). وفي وضعها منهجية تقويم الإجراءات التي تتخذها الدول والآيلة إلى محاربة تبييض المال قامت اللجنة بالتنسيق مع البنك الدولي

---

(٧٣) R. du Pasquier Shelby, «The Swiss Anti-Money Laundering Legislation,» *Journal of International Banking Law*, vol. 13 (1998), p 160.

(٧٤) Switzerland: Money Laundering Act of 1997, Article 9 (1).

(٧٥) انظر المادة العاشرة من القانون نفسه، وانظر أيضاً: Shelby, «The Swiss Anti-Money Laundering Legislation».

(٧٦) انظر: المصدر نفسه.

(٧٧) انظر: *Annual Report 2003-2004*, Financial Action Task Force on Money Laundering, Organisation for Economic co-operation and Development (OECD), (2 July 2004),p. 3.

وصندوق النقد الدولي[٧٨]. إلاّ أن المعايير التي تبنتها لجنة العمل المالية بالنسبة إلى بعض الدول لم تسلم من الانتقاد بسبب تطبيق اللجنة لمعايير مختلفةٍ بين دولةٍ وأخرى[٧٩].

قد يكون للمآخذ على التفاوت في تطبيق لجنة العمل المالية لمعاييرها ما يبرّرها. فلائحة الدول التي اعتبرتها اللجنة غير متعاونةٍ، والتي أدرجتها على «القائمة السوداء» ليست بالضرورة أكثر الدول خطورةً أو تشجيعاً لتبييض المال. ولكن هذه الدول في معظم الأحوال لا تملك الإمكانيات السياسية والمالية لتحسين وضعها لدى لجنة العمل المالية[٨٠]. ومن غير المستبعَد أن تكون اللجنة قد قامت في التركيز في نشاطاتها على تنفيذ مشيئة الدول التي تعطي أولويةً للسيطرة على المصادر المالية لما تعتبره حركاتٍ إرهابيةً أكثر من محاولتها قمع الفساد والجرائم المرتبطة به، وهذا ما يفسّر أيضاً اختلاف المعايير باختلاف المواقف من الدول.

هـ ـ في الإجراءات الدولية لمكافحة الفساد بصورة عامة

لقد عرفت جميع المجتمعات الفساد بدرجاتٍ مختلفةٍ من الخطورة. وقد كان للفساد أثرٌ كبيرٌ في تغيير أنظمة الحكم في العالم، والتاريخ المدوّن منه يعود إلى الامبراطورية الرومانية في القرن الرابع الميلادي[٨١]. لكنّ الفساد كان يعالَج كشأنٍ داخلي، ولم يلقَ اهتماماً دولياً إلاّ منذ زمنٍ قريبٍ نسبياً. وربما كان قرار الجمعية العامة في الأمم المتحدة عام ١٩٧٥ هو أول شجبٍ عالمي للفساد بكافة أشكاله[٨٢]. وفي ما يتعلقّ بمحاربة الفساد عبر الحدود لا بد من التنويه بمبادرة الرئيس الأمريكي جيمي كارتر عام ١٩٧٧ في تبنّي الولايات المتحدة للقانون المتعلق بممارسة الفساد خارج حدود الدولة (The Foreign Corrupt Practices Act) الذي يعَاقب بموجبه كل فردٍ أو شركةٍ أمريكيةٍ تقوم برشوة مسؤولٍ رسميٍ خارج الولايات المتحدة .

إنّ الاهتمام العالمي بالنتائج السلبية للفساد أخذ منحىً جدياً بعد أن قامت الدول الصناعية الممثّلة في المنظمة الاقتصادية للتعاون والتنمية (OECD) في العام

---

(٧٨) انظر: المصدر نفسه، ص ٨.

(٧٩) Jean-Francois Thony, «Money Laundering and Terrorism Financing: An Overview,» p. 15.

(٨٠) Shelly, «Money Laundering, Organized Crime and Corruption,» <http://www.respon danet. com/english/anticorruption/publication/documents/dellasoppa.o1.doc>.

(٨١) Robert S. Leiken, «Controlling the Global Corruption Epidemic,» *Foreign Policy*, no. 105 (Winter 1996-1997), p. 55.

(٨٢) U.N., General Assembly Resolution 3514 (XXX) of 15 December 1975.

١٩٩٤ بما عُرف بالتوصيات، بأن يتخذ أعضاء المنظمة إجراءاتٍ ملزمةً بهدف القضاء على رشوة المسؤولين خارج حدود الدولة المعنية في كل ما يتعلّق بالمعاملات التجارية في الإطار الدولي(٨٣). وقد لحظت هذه التوصيات بأن الفساد بالإضافة إلى إثارته مسائل سياسيةً وخلقيةً مهمةً، يشوّه المنافسة في المعاملات التجارية في المجال الدولي. وقد حدّدت التوصيات عناصر الرشوة، ومسألة الاختصاص القضائي في العقاب عليها، فضلاً عن ضرورة تبنيّ عقوباتٍ رادعةٍ، وتطبيقها بشكلٍ فعّال. إن هذه التوصيات تطوّرت من خلال قراراتٍ وتوصياتٍ عديدةٍ إلى أن انتهت في العام ١٩٩٧ بأن تبنّى مجلس وزراء الدول الصناعية «اتفاقية محاربة رشوة موظفي القطاع العام الأجانب في ما يتعلّق بالمعاملات التجارية في المجال الدولي» التي أصبحت سارية المفعول في شهر شباط/ فبراير من العام ١٩٩٩(٨٤).

في اجتماعهم في مالطا عام ١٩٩٤ اعتبر وزراء العدل الأوروبيون أن الفساد يشكّل خطراً جديّاً على الديمقراطية وحكم القانون وحقوق الإنسان. على إثر ذلك قام مجلس الوزراء الأوروبي بتعيين لجنةٍ أسْنِدت إليها مهمّة اقتراح إجراءاتٍ ملائمةٍ تكون جزءاً من برنامج عملٍ على الصعيد الدولي لمحاربة الفساد. وقد قامت اللجنة بوضع توصياتٍ مهمةٍ أصبحت في ما بعد جزءاً من اتفاقيةٍ حول القانون الجنائي بدأ التوقيع عليها في كانون الأول/ ديسمبر من العام ١٩٩٨، وتتضمن تعريفاً للفساد ينطبق على طائفةٍ واسعةٍ من الأعمال بما فيها الرشوة بشكلٍ مباشَرٍ أو غير مباشرٍ، وشراء نفوذ صانعي القرار من الرسميين وكذلك تبييض المال. ولا تقتصر الاتفاقية في تناولها الفساد على السلطات العامة بل تتعدّاها إلى بعض مجالات القطاع الخاص، والمسؤولين الكبار في المنظمات الدولية وحتى القضاة والمسؤولين في المحاكم الدولية(٨٥).

وعلى الصعيد الإقليمي أيضاً هناك نشاطات عديدةٌ في مكافحة الفساد. ففي القارة الأمريكية قامت منظمة الدول الأمريكية (Organization of American States (OAS)) بالتوقيع على «اتفاقية الدول الأمريكية لمناهضة الفساد» عام ١٩٩٦. وقد وقّع على هذه الاتفاقية ٢١ دولةً من أمريكا اللاتينية بالإضافة إلى الولايات المتحدة وكندا. وهدف الاتفاقية الأساسي نشر الأطر القانونية وتطويرها وتقويتها داخل الدول

---

(٨٣) Recommendation of the Council on Bribery in International Business Transactions, OECD Ministerial Council C (94) 75/Fund.

(٨٤) International Legal Material 1 (1988).

(٨٥) انظر: W. Paatii Ofosu-Amaah, Raj Soopramanien and Kishor Uperty, *Combating Corruption: A Comparative Review of Selected Legal Aspects of State Practices and Major International Initiatives*, pp. 75-76.

الأعضاء، لمنع الممارسات الفاسدة وضبطها ومعاقبتها، والقضاء على الفساد في القطاع العام في المجالَيْن الداخلي والدولي.

وهناك ما يعرف بالمبادرة الأفريقية في العمل على مكافحة الفساد. فلقد كان للدول الأفريقية داخل نطاق وحدة الدول الأفريقية، ولمنظماتٍ أفريقيةٍ أخرى، وبالاشتراك مع منظماتٍ دوليةٍ مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي نشاطات عديدة هدفها محاربة الفساد. وفي اجتماع ضمّ عدة دولٍ أفريقيةٍ، تمّ تبنّي خمسةً وعشرين مبدأً التزمت الدول بأن تتخذ إجراءاتٍ لوضعها موضع التنفيذ، ومنها إقامة مؤسّساتٍ لضمان الشفافية في المحاسبة وإدارة الأموال العامة، وتبنّي وتطبيق قوانين وقواعد سلوكية يلتزم بها الموظفون الرسميون والتي تضمن القضاء على «تناقض المصالح» (Conflict of Interest) وكذلك اتخاذ إجراءاتٍ تضمن استقلال الدوائر الموكلة مكافحة الفساد وفعاليتها، وتبنّي وتعزيز الإجراءات التي تضمن الشفافية في المناقصات واستدراج العروض في ما يتعلّق بالمشاريع العامة، وأخيراً وضع وتوقيع اتفاقية تضمن تنفيذ هذه المبادئ[٨٦]. وفي ١١ تموز/يوليو ٢٠٠٣ تبنّت دول الوحدة الأفريقية اتفاقيةً حول منع الفساد ومحاربته. ولم تدخل هذه الاتفاقية حيّز التنفيذ بعد بسبب عدم إبرامها من قبل العدد الواجب من الدول[٨٧].

منذ منتصف التسعينيات من القرن الماضي شهد العالم نشاطاً جدّياً لمكافحة الفساد على مستوى عالمي، ولم يقتصر ذلك على الدول بل إن العديد من المنظمات الدولية، ولا سيما المنظمات المالية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومؤسسات مالية إقليمية كبنك التنمية الآسيوي (Asian Development Bank) والبنك الأوروبي لإعادة التعمير والتنمية (European Bank for Reconstruction and Development) وبنك التنمية ما بين الدول الأمريكية (Inter-American Development Bank) وبنك التنمية الأفريقي، اتخذت جميعاً إجراءاتٍ مهمةً لمحاربة الفساد. وبالنظر إلى الدور الريادي الذي لعبه البنك الدولي في اتخاذ الإجراءات ووضعها موضع التنفيذ بالنسبة إلى مكافحة الفساد، وبما أن العديد من المنظمات المالية الأخرى قد اقتبس من البرامج والإجراءات التي اتخذها البنك الدولي، فإنني سوف أقتصر على بعض نشاطات البنك الدولي في الحرب على الفساد.

في الاجتماع السنوي للعام ١٩٩٦ والذي يُعقد عادةً بصورةٍ مشتركةٍ بين البنك

---

(٨٦) انظر: المصدر نفسه، ص ٧٦-٧٨.

(٨٧) <http://africa-union.org/home/welcome.htm>.

الدولي وصندوق النقد الدولي، أعلنت كل من المؤسستين بلسان رئيسها عن عزمها على التركيز على مكافحة الفساد بسبب أثره السلبي في اقتصاد الدول وتنميتها. فمنذ العام ١٩٩٦ تبنّى البنك الدولي خطةً لمحاربة الفساد قوامها الأهداف التالية:

أولاً: منع الاحتيال والفساد في المشاريع التي يشترك البنك الدولي في تمويلها.

ثانياً: مساعدة الدول الأعضاء بالخبرات إذا ما طلبت المساعدة في حربها على الفساد.

ثالثاً: أخذ مسألة الفساد بعين الاعتبار في خطط التنمية التي يضعها البنك بشأن الدول الأعضاء.

رابعاً: إعلان البنك عن تأييده ومشاركته في كل الجهود الدولية لمكافحة الفساد[٨٨]. وقد قام البنك الدولي بتعديل الإجراءات التي يتّبعها بشأن المناقصات العامة، واستدراج العروض، وذلك بغية التمكن من الاستجابة السريعة لمقتضيات كشف الفساد وقمعه، بالنسبة إلى المشاريع التي يشترك البنك الدولي في تمويلها. فالبنك الدولي يتمتع بحقّ إلغاء القرض أو جزءٍ منه، وبحقّ رفض الاقتراح المتعلّق بتعيين من تُرسي عليه المناقصة. وكذلك يتمتع البنك الدولي بحقّ التحقيق في الشكاوى والمخالفات التي يُبلّغ البنك بها بالنسبة إلى كلّ متعهّدٍ أو شريكٍ يُتهم بمخالفة القواعد التي يفرض البنك الدولي الالتزام بها بالنسبة إلى تنفيذ كافة المشاريع التي يشارك البنك في تمويلها.

من أهم الإجراءات الرادعة التي يقوم بها البنك الدولي، نشر القرار باستبعاد كل من تثبت إدانته من المشاركة في المشاريع التي يقوم البنك الدولي بتمويلها. وقد أقام البنك الدولي دائرةً خاصةً للقيام بالتحقيق فيما يعتبر سلوكاً فاسداً أو عملاً غير أخلاقي من قِبل كل من له علاقة بالمشاريع التي يموّلها البنك الدولي. إن الإجراءات التي اتّخذها البنك الدولي، ولاسيما من ناحية إعلان ونشر عدم أهلية الأشخاص والشركات التي تثبت إدانتها بالفساد أو التزوير للاشتراك في مشاريع يقوم البنك الدولي بتمويلها، كان لها أثرٌ مهمٌ في سلوك الشركات والمتعهّدين الذين كانوا

---

(٨٨) إن معظم ما يرد بشأن سياسة وممارسات البنك الدولي في مكافحة الفساد مصدره التجربة الشخصية للكاتب إبّان كان يعمل نائباً لرئيس الدائرة القانونية في البنك الدولي وكذلك: Ko-Yung Tung (Vice President and General Counsel), «The World Bank Institutional Framework for Combating Fraud and Corruption,» Remarks delivered at a Seminar on Monetary and Financial Law at the International Monetary Fund 8 May 2002, and «Helping Countries Combat Corruption: the Role of the World Bank» (R97-201, 13 August 1997).

يلجأون إلى الرشوة أو التزوير في سرد الوقائع التي تتعلق بكفاءاتهم المهنية وسواها من أفعال الغش والفساد. ففي بعض الأحيان وبالنسبة إلى بعض الشركات فإن نشر البنك الدولي عدم أهلية شركةٍ معينةٍ للاشتراك في أعمال تتعلق بمشاريع يشارك البنك الدولي في تمويلها قد أثّر في سمعة هذه الشركات في الأسواق العالمية بشكلٍ يفوق الأحكام القضائية التي قد تصدر بحقّ هذه الشركات. لذا فإن هذه الإجراءات ذات أثرٍ مهمٍ في مكافحة الفساد على الصعيد العالمي.

لم تقتصر الجهود الدولية لمكافحة الفساد على الدول ومؤسسات القطاع العام. فهناك نشاطات عدّة على مستوى المنظمات الأهلية والمجتمع المدني بالإضافة إلى المؤسسات المهنية كغرفة التجارة العالمية. وربما كان لمنظمة الشفافية العالمية (Transparency International) أكبر الأثر في الحرب على الفساد، بالنظر إلى ما تقوم به من بحوثٍ ودراساتٍ ميدانيةٍ حول الفساد، فضلاً عن المساعدات الفنّية التي تقدّمها إلى الدول التي تطلب المساعدة في حربها على الفساد، وكذلك التقارير والمعايير التي تنشرها بصورةٍ دوريةٍ بالنسبة إلى المناخ الملائم للفساد، والإجراءات المتخذة لمحاربته في معظم دول العالم.

مما لا شك فيه أن المجتمع الدولي بكلّ قطاعاته، يزداد وعياً بمخاطر الفساد منذ منتصف التسعينيات من القرن الماضي، ويحاول اتخاذ الإجراءات التي تحدّ من استشراء هذه الآفة. ولعلّ أهمّ تعبيرٍ عن هذا الاهتمام، وأحدث انعكاسٍ لتضافر الجهود هو الاتفاقية التي تبنتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن الفساد في ٣١ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٣[(٨٩)] وجرى التوقيع عليها في المكسيك في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٣.

تتناول الاتفاقية بصورةٍ رئيسةٍ منع الفساد في القطاع العام والتحقيق بشأنه والعقاب عليه، وكذلك استعادة عائدات السلوك الفاسد والإثراء غير المشروع[(٩٠)]. وتتناول كذلك الفساد في القطاع الخاص[(٩١)]. وتحتوي الاتفاقية على أحكام تلتزم الدول بموجبها باتخاذ إجراءاتٍ تضمن تجريم عرقلة العدالة، وتبييض المال، وتحديد المسؤولية القانونية عن ارتكاب الفساد، وحماية ضحايا الفساد والشهود والخبراء في القضايا المرفوعة أمام القضاء، وكذلك التفتيش ووضع اليد على عائدات الفساد[(٩٢)].

---

(٨٩) <http://www.unodc.org/unodc/en/crimes_convention_corruption.html> (Last accessed at 25 August 2004) GA A/Res/55/25.

(٩٠) انظر المواد ٧ و٨ و١١ و١٥ و١٦ و١٧ و١٨ و٢٠ من الاتفاقية.

(٩١) انظر المواد ١٢ و٢١ و٢٢ من الاتفاقية.

(٩٢) انظر المواد ١٤ و٢٣ و٢٥ و٢٦ و٣١ و٣٢ و٣٣ من الاتفاقية.

وأخيراً تتضمن الاتفاقية إطاراً قانونياً للتعاون الدولي بشأن مكافحة الفساد[٩٣].

تشكّل نصوص الاتفاقية بشمولها وتوسعها إطاراً مهماً لمحاربة الفساد بكافة أشكاله. لكنّ النجاح في الحرب على الفساد يتطلّب إرادةً مصمِّمةً مثابِرةً، وتعاوناً دولياً في وضع الخطط واتخاذ الإجراءات الفعّالة لبلوغ أهداف محددة.

خاتمـة

تعكس الاتفاقيات الإقليمية والدولية، ونشاطات مؤسسات القطاعينْ العام والخاص على الصعيد العالمي وعياً بأن الفساد بكافة أشكاله علّةٌ مستشريةٌ، باتت تشكّل في عصرنا خطراً على المجتمع الدولي أكثر من أي وقتٍ مضى. وعملاً بالمبدأ القانوني بأن العقد هو شِرعة المتعاقدين، فإن على كافة الدول الموقعة على المعاهدات أن تقوم، وبنيةٍ حسنةٍ، باتخاذ الإجراءات الآيلة إلى تطبيق كافة نصوص الاتفاقيات والمواثيق الدولية الملزمة[٩٤].

لم تبلغ الإجراءات المتخذة على الصعيد العالمي لتطبيق الاتفاقات المبرمة من الفعالية الحدّ الأدنى مما هو ضروريٌ للسيطرة على آفة الفساد. ويعتبر الأمين العام للأمم المتحدة أن كافة الجهود المتوفرة حالياً قد فشلت في حرمان كبار الرسميين في الحكومات من الاحتفاظ بالثروات المكتسبة بصورةٍ غير شرعية[٩٥]. فعلى الرغم من التطور الهام على صعيد التعاون الدولي في الحرب على الفساد، وما يتصل به من جريمةٍ منظّمةٍ، فإن وسائل تنفيذ القانون، حتى في المناطق التي يشكل حكم القانون جزءاً مهماً من مكوّناتها الثقافية مثل أوروبا الغربية، لا تزال غير كافيةٍ لمواجهة النمو المتصاعد للجريمة المنظّمة[٩٦].

يتأثر النجاح في ما يتعلّق بزيادة فعالية تطبيق القوانين في محاربة الجريمة المنظّمة كثيراً بمدى التعاون والتنسيق بالنسبة إلى تبادل المعلومات بين مختلف المؤسسات الموكلة بتطبيق القانون على المستوى المحليّ أو الوطني والمستوى الدولي، وبالدوافع التي تصلّب الإرادة في النجاح بالحرب على الفساد. فالحرب على الفساد على المستوى

---

(٩٣) انظر المواد ٣٨ و٤٣ حتّى المادة ٥٠ والمواد ٥٤ و٥٥ من الاتفاقية.

(٩٤) Vienna Convention on the Law of the Treaties, Article 27, 1155 *United Nations Treaties Series*, 331.

(٩٥) UN Economic and Social Council, «Existing International Legal Instruments, Recommendations and other Documents Addressing Corruption».

(٩٦) Saferworld Report on Organized Crime, Corruption and Illicit Arms Trafficking in an Enlarged EU, December 2001, Funded by the British Government, p. 6.

العالمي مستمرةٌ، ولكن بوادر الانتصار فيها لا تزال بعيدة المنال. ففي حين تشكّل المعاهدات والاتفاقات الدولية أُطراً ملائمةً لمكافحة الفساد بنجاح فإن تطبيقها لم يلقَ الجدّية المطلوبة من القيّمين عليها، والمسؤولين عن تطبيقها على الرغم من وضوح القانون الدولي وإلزاميته بهذا الشأن[٩٧].

يبدو أن العلّة تكمن في أن المسؤولين في معظم الدول لا يروْن حافزاً لاتخاذ الإجراءات اللازمة لوضع ما التزمت به بلدانهم موضع التنفيذ بصورةٍ فعّالة. وتكمن الإجراءات الواجب اتخاذها في الحدّ الأدنى، والتي تعكس على وجه العموم الخطوات الأساسية التي تقود إليها الجهود العالمية في محاربة الفساد في تبنّي القوانين التي تجعل من السلوك الفاسد جريمةً تلقى عقاباً رادعاً، ووضع آليات تنفيذ هذه القوانين بفعاليةٍ يغذّيها التعاون الدولي، ومن ثم تمكين الأجهزة الموضوعة من قِبل المنظمات الدولية لمراقبة جدّية تنفيذ الالتزامات الدولية من القيام بمهمّاتها.

إن الفشل في وضع هذه الإجراءات وسواها موضع التنفيذ يعكس مجتمعاً دولياً مكوّناً من ثقافاتٍ مختلفةٍ، ومصالح متناقضةٍ، وقوىً على درجةٍ هائلةٍ من التباين في القدرة على فرض الإرادة، وتنفيذ أو تجاهل الالتزامات القانونية أو تجاهلها. وتختلف المواقف تجاه ظاهرة الفساد بين مجتمع وآخر انعكاساً لاختلاف الثقافات والقِيم. كل ذلك يجعل من السيطرة على هذه الظاهرة وتقليص مضارها أمراً في منتهى الصعوبة.

وإذا كانت العولمة هي التي فتحت آفاقاً جديدةً لاستشراء ظاهرة الفساد على المستوى العالمي، فإن عولمة القيم والمؤسسات الديمقراطية بما في ذلك الشفافية والمحاسبة وحكم القانون الوسيلة الأفضل للسيطرة على ظاهرة الفساد والحدّ من مضارها. ولا غرابة في أن تتبدّى العولمة في وجوهٍ يعتريها التناقض. فالولايات المتحدة التي باتت تجسّد أسوأ مظاهر العولمة كانت سبّاقةً في تبنيّ قانونٍ يحرّم على رعاياها وشركاتها رشوة الموظفين والرسميين في أي مكانٍ في العالم. وكذلك فعلت الدول الصناعية الكبرى كما رأينا عندما قامت بوضع آلياتٍ لمحاربة الفساد، وفرض عقوباتٍ رادعةٍ على مواطنيها. فالعولمة ليست شرّاً مطلقاً بل لها جوانب إيجابية يمكن الإفادة منها. وعلى كافة الدول، ولا سيما الدول النامية أن تختار من القِيم والمؤسّسات ما هو مفيدٌ لها ومسرّع لنموها، وعليها بذل الجهود للقضاء على الفساد الذي هو من أهمّ موانع تطورها.

---

(٩٧) انظر المادة ٢٦ من اتفاقية فيينا بشأن المعاهدات الدولية: Vienna Convention on the Law of the Treaties, Article 27, 1155 United Nations Treaties series, 331.

تعقيـــب

محمود المراغي(*)

هذه دراسةٌ وافيةٌ من حيث البناء، والمعلومات، والتوثيق، ينتهي فيها الباحث إلى ثلاثة أمورٍ:

الأول، إن الفساد في حالة تزايدٍ، وأن العولمة كانت محركاً رئيساً لهذا التزايد.

الثاني، إن هناك محاولاتٍ مقابلةً تتزايد للتصدي الدولي لأوجه الفساد المختلفة.

الثالث، إن هذه المحاولات ووفق تقدير المنظمات الدولية لم تؤتِ ثمارها بما يكفي على الرغم من ترسانة الاتفاقات الدولية والجهود القطرية.

وأبدأ بمناقشة الحقيقة الأولى وأتفق مع ما انتهى إليه الباحث من أن الفساد في حالة تزايدٍ، لكنني أتوقف أمام العلّة الخاصة بالعولمة. صحيح أن العولمة تعني إمكانياتٍ تكنولوجيةً أكثر للفاسدين من حيث هي فتحٌ للحدود أمام الأموال والأفراد والمعلومات والسلع. لكننا نلاحظ :

أ ـ أن مظاهر الفساد التي نتحدث عنها كانت قائمةً قبل التسعينيات التي اعتبرناها حقبة الترويج للعولمة: المخدرات، تجارة الأطفال، تجارة الفساد، تجارة السلاح غير المشروعة.. إلخ.

ب ـ و على الرغم من الإمكانيات التي وفرتها العولمة فإن هناك اتجاهاً معاكساً قد حدث بعد ١١ أيلول/ سبتمبر، فجرى وضع قيودٍ على انتقال الأفراد والأموال والسلع.

(*) كاتب وصحفي مصري. غيب الموت الأستاذ محمود المراغي بتاريخ ١٢/ ١٠/ ٢٠٠٤. وكانت مناقشاته في هذه الندوة فضلاً عن هذا التعقيب من آخر نشاطات الراحل الذي كان ـ رحمه الله ـ قدوةً مهنيةً وسياسيةً وشخصية.

وفي المجال الأول المتعلق بالأفراد والأموال، فإننا نلاحظ أن انتقال الأموال بات تحت رقابةٍ أشد، وأن غسيل الأموال وهو مسار الأموال غير المشروعة، بات محلّ اهتمام كلِّ الأجهزة المالية بشكلٍ غير مسبوقٍ. والأكثر أن هذه الآلية أي آلية محاربة غسيل الأموال ـ قد جرى استخدامها ـ وهو ما لم يتعرض إليه البحث، لفرض حصارٍ على حركات المقاومة، وكانت هناك استجابةٌ من الحكومات، وها هي قضيةٌ في الولايات المتحدة والتهمة فيها: جمع تبرعاتٍ لمنظمة حماس. . . وها هي قيودٌ تضعها حكوماتٌ عربيةٌ على التبرع لأسر الشهداء. وهكذا فإن مقولة أن العولمة ساعدت على انتشار الفساد والجريمة المنظمة مقولةٌ تحتاج إلى وقفةٍ متأنيةٍ أكثر. وإذا كان القول صحيحاً فهو ينصرف إلى وقائع الاختراق السياسي والإعلامي الذي جاء مصاحباً لمحاولات الهيمنة مما يدخل في باب الفساد أو الإفساد السياسي والإعلامي.

ثم أتوقف عند ما فاجأنا به البحث من أرقام تستحق وقفةً أيضاً في قضية تجارة السلاح، فتقول الدراسة إن هناك (٥٠٠) مليونً قطعة سلاح قيد التداول، أي ما يعادل قطعةً واحدةً لكل ١٢ شخصاً في العالم، وأن هناك (٤٠٠) مليون قتيلٍ في ٤٦ حرباً منذ العام ١٩٩٠. تقول الدراسة أيضاً إن خمسين بالمئة من عمليات الفساد في العالم تأتي عبر تجارة السلاح. وكذلك تقول الدراسة إن نصيب الدول النامية من تجارة السلاح العالمية ستون بالمئة، ونصيب الولايات المتحدة في صادرات السلاح نحو النصف.

والأرقام هنا تعني:

١ ـ أنه بانتهاء الحرب الباردة، جرى نقل الصراعات إلى الجنوب، وبات الجنوب السوق الرئيسة لشركات السلاح. ومن ثم علينا أن نبحث عن دور هذه الشركات في إذكاء الصراعات، بل علينا أن نبحث في أحد أسباب الغزو الأمريكي للعراق وهل هو النفط فقط؟ أم إذكاء التوتر في المنطقة لتغذية سوق السلاح والنفط: الأول بإقبالٍ أكثر على بناء الترسانات، والثاني ليكون التحكم في السعر و بالمنابع بيد الولايات المتحدة.

إنه الفساد السياسي المعزّز بالجيوش وبالاحتلال إن أردنا الحديث، وهو فسادٌ مموّلٌ من شركاتٍ عابرةٍ للجنسية، وممولٌ من حكوماتٍ تقود التحولات. ولنتذكر ونحن نستعرض الإنفاق العسكري للدول العربية أننا أمام إنفاقٍ متزايدٍ وأمنٍ قوميٍ متناقصٍ. أليس في ذلك شيءٌ من الفساد؟ . . . إنه الفساد على عدة مستوياتٍ:

ـ فساد القرار بشراء سلاحٍ لا يستهدف بناء أمنٍ قوميٍ.

ـ فساد الصفقة عبر عمولاتٍ سجّلت دراسةٌ لصندوق النقد مستوياتها.

ـ ترسانات الحرب العربية مكدّسةٌ، وكل الحدود مخترقةٌ أو قابلةٌ للاختراق.

إنه الفساد الأعظم إن أردنا القول. والأمر الأخير الذي ينبغي أن نتوقف عنده هو ما يمس العلاقة بين تراجع القانون الدولي والشرعية الدولية و بين إشاعة مناخ من الفساد والخروج عن القانون. وإذا كان الفساد كما جاء في الورقة هو الخروجَ على القانون، فإنه عندما تقود أكبر دولةٍ في العالم هذا الاتجاه بخرق كل القوانين، يكون احترام القانون أو الشرعية محلّ شكٍ. إن بيئةً جديدةً تنشأ في العالم عبر علاقاتٍ فاسدةٍ تقودها دولٌ وتنخرط فيها جماعاتٌ وأفرادٌ مع اختلاف المصالح عامةً أو ذاتيةً. إنه عصرٌ من الفساد، على الرغم من ١٢ اتفاقيةً دوليةً تعالج هذه القضية، وهو ما يفسر كلام الأمم المتحدة: لم نتقدم بشكلٍ كافٍ.

المناقشـات

١ ـ ناصر جاسم الصانع

إنني عضو في مجلس الأمة بدولة الكويت، وأحتل منصباً آخر وهو أنني نائب الرئيس في المنظمة العالمية لمكافحة الفساد، وهي منظمة تأسست في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢ في مدينة أوتاوا في كندا بحضور برلمانيين من ٧٢ دولة. وتسعى المنظمة إلى تبادل التشريعات والتجارب في كيفية مكافحة الفساد، كما تنسّق بشكلٍ كبيرٍ مع منظمة الشفافية العالمية. وقد أنشأت قرابة سبعة فروع، وسنسعى قريباً إلى إنشاء الفرع العربي لهذه المنظمة، وإلى تفعيل دور البرلمانات العربية في مطالبة حكوماتها بالتوقيع على اتفاقية الأمم المتحدة ضد الفساد (UNCAC) «United Nations Commission against Corruption»، وهو بمثابة البداية التشريعية الصحيحة لوضع إطارٍ للبدء بمكافحة الفساد.

٢ ـ يعقوب قبانجي

لا أشارك الباحث في الربط ما بين الانتشار المكثف للفساد العالمي وبين ثورة الاتصالات في العوْلمة، بقدر ما أرى الفساد العالمي نتاج انهيار النظام السياسي- الأمني السوفياتي والأوروبي الشرقي، الذي فتح الحدود بصورةٍ موسّعةٍ جداً ليس أمام أنشطة الجريمة المنظّمة فحسب بل أمام دخول الشركات المتعددة الجنسيات أيضاً بوسائل قانونيةٍ وغير قانونيةٍ، وتفاقم التجارة بالإنسان. ويبدو لي أن المهم ليس تحديد ما نعنيه بالفساد فحسب بل وتوصيفه أيضاً، لأن الوصف يتم في ضوء التحديد، فالمظاهر الخمسة للفساد العالمي واقعيةٌ بمعنى إمكانية ملامستها بفسادٍ ومن دون فساد.

٣ ـ عزمي الشعيبي

يجب اعتبار موضوع تهريب المسؤولين للأموال العامة أو الرشوات التي يحصلون عليها، أموالاً منهوبةً، ومطلوبٌ إعادتها إلى خزينة الدول العربية المعنيّة، ولا يمكن

استمرار حمايتها والتستر عليها في الدول الغربية بما فيها سويسرا تحت شعار حماية الخصوصية. فهذا فسادٌ عالميٌ. وأعتبر ما تقوم به بعض الدول المانحة للقروض من اشتراط شراء المواد المستخدمة في المشاريع المموّلة من هذه القروض، أو تعيين خبراء محدّدين منها في هذه المشاريع شكلاً من أشكال فساد الدولة. وهذه مناسبة لنطالب الدول العربية التوقيع على الاتفاقية الدولية للأمم المتحدة.

٤ ـ نواف الموسوي

العناصر الأربعة التي حلّلها البحث أقرب إلى تعريف الجريمة منها إلى تعريف الفساد. ومن هنا غابت عن البحث قضيةٌ مهمةٌ جداً، وهي أن الفساد أصبح منظومةً قائمةً بذاتها في إطار العلاقات الدولية، لكنها أقربُ إلى العالم الخفيّ منها إلى العالم المعلَن، وفي عدادها العلاقة بين المهيمِن والمهيمَن عليه، التي تعيق التنمية في العالم الثالث، واستخدام المهيمِن الفساد كآليةٍ للسيطرة، فيسكت مثلاً في مجال مكافحة المخدّرات عن اتجار الدول الحليفة بها، بينما يمارس الضغوط على غيرها. فمن يحرّك عجلة الفساد الدولية ليس إلا قوى السيطرة الدولية التي تتخذ منها سبيلاً إلى إحكام سيطرتها على العالم.

٥ ـ عماد عبد اللطيف

أود إيضاح حقيقة ارتباط ظاهرة الجريمة بظاهرة الفساد، بقدر ارتباطها بحالة العراق تحت الاحتلال. فإذا كانت التقديرات تشير إلى وجود (٥٠٠) مليون قطعة سلاح قيد التداول، أي ما يعادل قطعةً واحدةً لكلّ اثني عشر شخصاً في العالم، فإن التقديرات تشير إلى وجود (٧) ملايين قطعة سلاح قيد التداول في العراق حالياً، أي قطعة سلاح لكل ثلاثة أشخاصٍ تقريباً، أي أربعة أضعاف المعدّل العالمي. وترتب على ذلك وجود بيئةٍ داعمةٍ لعصابات الجريمة المنظّمة التي لم يعرف العراق مثيلاً لها من قبل، بحيث أصبحنا نقترب شيئاً فشيئاً من التحول إلى كولومبيا «شرق أوسطية».

٦ ـ سمير كرم

الفساد هو أحد المكوّنات العضوية للرأسمالية العالمية في تطورها الراهن، وكنت أتمنى لو وجدنا تحليلاً للكيفية التي تفشى فيها الفساد وعصابات الجريمة المنظّمة والرقيق الأبيض والاتجار بالأطفال والمخدّرات في عملية التحول السريع من النظم الاشتراكية السابقة إلى النظام الرأسمالي.

٧ ـ داود خير الله (يرد)

للإجابة بشكلٍ مختصرٍ عن كافة الأسئلة التي تقدم بها بعض المشاركين، أودّ التأكيد على ما حاولتُ التركيز عليه في دور الفساد في شلّ المؤسّسات أو الانحراف بها عن الوظائف التي قامت من أجلها. فالدولة بمؤسساتها وكيفية إدارتها يجب أن تكون انعكاساً للإرادة الاجتماعية التي تتمثل بقوانين ومؤسساتٍ يُفترض بها أن تضمن المصلحة العامة. ففي مقاومتنا للفساد يجب أن نركّز على نفاذ حكم القانون طالما أن القانون يعكس الإرادة والمصلحة الاجتماعية. فإذا ما أصبح القانون غير ملائم فيجب تعديله، ولكن طالما القانون لم يُعدّل، فأفضل الوسائل لمقاومة الفساد هي في تفعيل حكم القانون، وأن يصبح حكم القانون جزءاً من الثقافة الاجتماعية والسياسية.

القسم الرابع

آليـــات مكافحـــة الفســـاد

الفصل الثاني عشر

الديمقراطية كآلية لمكافحة الفساد والتمكين للحكم الصالح(*)

إسماعيل الشطي(**)

الفساد نزعةٌ شريرةٌ تصارع قيم الخير بالإنسان بغضّ النظر عن طبيعة النظام السياسي والاجتماعي، فهو لا يستثني مجتمعاً فاضلاً يقوده نبيٌ كمحمدٍ (ﷺ) يصف حيازة مالٍ عام بدون وجهة حقٍ كحيازة قطعة نارٍ من جهنم[١]، ويرفض الصلاة على رجلٍ مات يقال له كركرة لأنه سرق عباءةً من المال العام[٢]، كما لا يستثني نظاماً ديمقراطياً ليبرالياً يتباهى بقِيمه مثل النظام الأمريكي الذي ما زال يتعثر في محاكمة لصوص فضيحة إنرون (Enron) وهاليبرتون (Halliburton)، وكذلك لا يستثني نظاماً مركزياً كالنظام الحالي الشيوعي بالصين والذي بالأمس القريب كان يحقّق مع كبار المسؤولين في قضية تهريب أموالٍ بمحافظتي كينغهاي (Qinghai) وهونان (Hunan). فالفساد رذيلةٌ تتربص بالإنسان في كل العصور، وفي كل الأماكن، وبين كل الأمم.

على الرغم من إجماع البشرية على قبح الفساد وسوئه إلا أن أمم الأرض تفاوتت فيما بينها حول طرق مواجهته ومحاربته، فبينما تعوّل الليبرالية الغربية الحديثة على تطويق الأفراد بحزمةٍ كثيفةٍ من القوانين الرادعة في إطارٍ من إجراءاتٍ رقابيةٍ ومحاسبيةٍ دقيقةٍ، يلجأ الإسلام في الأساس إلى تعبئة الفرد بمنظومةٍ أخلاقيةٍ مركّزةٍ ومرتكزةٍ

(*) نشرت هذه الدراسة ضمن ملف «الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية: الحلول والمعالجات» في: **المستقبل العربي**، السنة ٢٧، العدد ٣١٠ (كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٤)، ص ٧٣ ـ ٨٤.

(**) رئيس معهد الخليج للدراسات المستقبلية ـ الكويت.

(١) أبو عبد الله محمد بن اسماعيل البخاري، **صحيح البخاري**.

(٢) المصدر نفسه.

على نظام محاسبةٍ داخل نطاق الضمير يُطلق عليه «التقوى»، جاعلاً الأفضلية بالمجتمع لأولئك الذين تردعهم تقواهم عن كسر أحد مفردات هذه المنظومة ﴿**إن أكرمكم عند الله أتقاكم**﴾[٣]، ولا يكتفي بذلك، بل يضع الردع القانوني بالمرتبة الثانية لأولئك الذين لم يجد معهم ردع الضمير.

أولاً: محدّدات ووظائف مفهوم الفساد في الغرب

تتحكم بتعريف الفساد في الوقت الراهن ثقافة الأقوى (الغرب الليبرالي) إذ تقصره على المنفعة، ويأتي تعريفه كالتالي: سوء استخدام السلطة الممنوحة لمنفعةٍ خاصة[٤]، وهو تعريفٌ يخرج من رحم الرأسمالية ـ التي تقوم على فلسفة المنفعة (البراغماتية) ـ ويغطي أنظمة المال والحكم دون النظام القِيمي الأخلاقي، مما يضع الأخير في أزمةٍ حقيقيةٍ أمام التغيرات المتسارعة في الحياة، ويدفع المفكرين والفلاسفة بالغرب إلى مراجعة هذا النظام بمفرده في ضوء التغيرات المتوقعة[٥].

إنّ الفساد في إطاره المالي والسياسي يبقى مهدّداً ومحاصراً في ظلّ نظام ديمقراطي أكثر من أي نظام سياسي آخر تعرفه الدولة المعاصرة، إذ يُوفّر هذا النظام قدراً كبيراً من الرقابة والمحاسبة والشفافية وحرية النشر وتعبئة الرأي العام، وهو ما يُعدّ حصاراً مطبقاً ضد الفساد، إلا أن الفساد كالفيروسات التي تخضع للمضادات فترة من الزمان حتى تستوعب آثارها وتتأقلم عليها لتنشط بعد ذلك من جديدٍ. ولعل هذا المشهد يتجلى لدى مكاتب المحاماة الشهيرة بالعالم، والتي تتولى الدفاع عن كبار اللصوص وسارقي المال العام، حيث تتفنّن في التنقيب عن الثغرات القانونية، وفي البحث عن الأخطاء الإجرائية، وفي تكييف النصوص لصالح المفسدين. فالسارقون الذين ينهبون كمياتٍ ضخمةً من المال لا يضيرهم أن يخصّصوا جزءاً منه للحماية والدفاع القانوني.

الفساد بمفهومه الغربي نتاج النظام الرأسمالي الذي ينحاز إلى المنفعة الخاصة قبل العامة، والذي يكثّف خطابه العام للدفاع عن الملكية الفردية وتنميتها، والذي يجعل الفرد في حالة لهاثٍ دائم نحو الاستهلاك، باعتبار أن الاستهلاك أحد أهم مكوّنات الدخل القومي، وأبرز مؤشّرات الرفاهية، مما يخلق بيئةً اجتماعيةً ماديةً تضع تحصيل المنفعة على رأس أولوياتها متغاضيةً عن أشكال الفساد الناتجة عن هذا النظام، وهو ما

(٣) **القرآن الكريم**، «سورة الحجرات،» الآية ١٣.

(٤) جيريمي بوب، في: **كتاب المرجعية/ الشفافية الدولية** (٢٠٠٠).

(٥) Jerome C. Glenn and Theodore J. Gordon, *2004 State of the Future* (Washington, DC: American Council for the United Nations University, 2004).

جعل هذا المفهوم مفرغاً من أية إدانةٍ لناهبي الموارد الطبيعية من حساب الأجيال القادمة بدعوى تسريع حركة الاستهلاك، ولا يشمل المتسببين في تلويث بيئة الكوكب الذي نعيش عليه خصماً من حساب عافيتنا وعافية من يأتي بعدنا طالما يدفعون ضرائب البيئة المطلوبة أو يسدّدون غراماتها المفروضة، كما لا يشمل سارقي ثروات الشعوب من المستعمرين الذين نهبوا أمماً بأكملها على مدار القرون الثلاثة الأخيرة. إن مفهوم الفساد الذي تستخدمه المنظمات الدولية أو مؤسسات المجتمع المدني صُمّم كي لا يتعارض مع أهداف الرأسمالية الغربية أو يعوق مشروعها العولمي.

«لقد أضحى الفساد وباءً يهدد المجتمعات البشرية بالاكتساح على نطاقٍ واسع» هكذا عبّر كوفي أنان الأمين العام للأمم المتحدة عن أحد أخطار مرحلة ما بعد الرأسمالية، إذ اعتبره في كلمته التي ألقاها في تشرين الأول/ أكتوبر الماضي ٢٠٠٣ تهديداً حقيقياً للديمقراطيات ولسيادة القانون بالعالم، وحافزاً لانتهاك حقوق الإنسان، ومدمراً للأسواق، ومقوضاً للرخاء، ومدخلاً إلى الجريمة والإرهاب، وإلى كل ما يهدّد ازدهار أمن البشرية. لقد جاء هذا الاهتمام المفاجئ من المؤسسة الدولية في الخريف الماضي عندما أصدرت الجمعية العمومية معاهدةً لمكافحة الفساد، والتي اعتبر البعض أن صدورها قد جاء في الوقت الضائع. و على الرغم من أن ثلاثين دولةً قد وقّعت عليها لتصبح نافذةً إلا أن كثيراً من المنظمات غير الحكومية اعتبرت أن ذلك ليس كافياً. وحتى الاهتمام الذي جاء من المنظمات الدولية غير الحكومية كان مفاجئاً، إذ بدأ في العام ١٩٩٣ من موظفين سابقين في البنك الدولي اعترضوا على نظام الشفافية في منح القروض، مما يشير إلى أن الفساد على الرغم من تضخمه وتغلغله بشكلٍ أكثر بروزاً في العقود الماضية لم يخلق حركةً مضادةً له إلا منذ عشر سنوات.

يشير **الكتاب المرجعي للشفافية الدولية** إلى أنه «طوال معظم سنوات وجوده، رفض البنك الدولي التصدي لقضية الفساد وعامله كشأنٍ سياسي، وكمجالٍ يُعتبر غير مطروقٍ في وثائق ميثاق البنك، وقد تغير هذا الموقف بشكلٍ فجائي عندما طرح الرئيس الجديد جيمس وولفنسون الآراء القانونية في صندوق القمامة وأعلن أن الفساد قضيةٌ اقتصاديةٌ، وبالتالي قضية ذات أهميةٍ مركزيةٍ لحيوية وفعالية المشاريع التي يموّلها البنك، وكرّر حجته في العام ١٩٩٩ بأن أسباب الأزمات المالية والفقر واحدةٌ إذا لم يكن لدى الدول حكمٌ جيدٌ، إذا لم تواجه قضية الفساد، إذا لم يكن لديها نظامٌ قانونيٌ كاملٌ يحمي حقوق الإنسان، حقوق الملكية والعقود، . . .، فإن تطورها مشوب بالخطأ الشديد ولن يدوم»(٦).

(٦) بوب، المصدر نفسه.

ثانياً: الفساد ومرحلة مابعد الرأسمالية

ما الذي لفت انتباه النظام الدولي فجأةً إلى خطورة الفساد على الرغم من تفاقمه طوال العقود التي صاحبت تشكل الشرعية الدولية بعد الحرب العالمية الثانية؟ لماذا لم تتحرك مؤسساته المعلنة إلا مؤخراً ومع نهاية الحرب الباردة؟ ولماذا لم تتحرك فعاليات المجتمعات المدنية الأكثر تقدماً لتشكيل منظماتٍ مناهضةٍ له؟ هل للحرب الباردة بعد الحرب العالمية الثانية مثلاً دورٌ في التغاضي عن فساد الحكم؟ وهل كان اجتذاب أنظمة الحكم في العالم الثالث إلى أحد المعسكريْن ضرورةً تفوق صلاح الحكم وشفافيته؟ وهل قدّم الغرب الديمقراطي مثل الغرب الشيوعي الفساد رشوةً إلى أنظمة الحكم في العالم الثالث مقابل الانضمام إلى معسكره؟ أم هل كان الفساد في أنظمة العالم الثالث ضرورةً يستدعيها النمو الاقتصادي للمجتمعات الصناعية في مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية؟ وأنها بعد أن استوفَت شروط هذا النمو أصبح للفساد آثارٌ جانبيةٌ تهدد نموها؟ أي هل أصبح الفساد في أنظمة الحكم بالعالم الثالث عبئاً حقيقياً يهدّد اقتصاديات العالم الصناعي؟ هل أصبحت الدول المانحة معنيةً بتقليص الفارق بين سكان الجنوب الذين يفترسهم الفساد مع سكان الشمال الذين يستمتعون بالرخاء؟ هل أصبحت المِنح والقروض موجهةً إلى الشعوب بدلاً من دعم الأنظمة؟ أم أن الأمر يتعلق بقواعد نظام دولي آخذٍ بالصعود على حساب النظام الحالي الآخذ بالتواري؟ هل اشتراطات العَولمة الاقتصادية المطالبة بتحرير الاقتصاد تتضمن اشتراطات الشفافية؟ أم أن حركة الأموال المستثمَرة في العالم الثالث تواجه أنظمةً إداريةً بيروقراطيةً فاسدةً تعيق أهدافها وتقلّل من أرباحها، ولذا أصبح الفساد عدواً؟ وهل الدعوة إلى الشفافية ومحاربة الفساد جزءٌ من المشروع السياسي الأمريكي في الشرق الأوسط والذي يدعي تصدير الديمقراطية؟ أم أن الفساد كان جزءاً من النظام الدولي الحالي الآخذ بالتواري، وأن قواعد النظام الدولي الآخذ بالصعود لا تستقيم مع مظاهر الفساد؟

هذه التساؤلات المثارة ليست لمعرفة أسباب الاهتمام المفاجئ للغرب الرأسمالي بالفساد في العالم الثالث فحسب، بل لفهم التطور الآخذ في التكوين لمرحلة ما بعد الرأسمالية أيضاً. وإذا لم يكن الفساد بمفهومه الراهن عدواً للغرب الرأسمالي خلال القرن الماضي، فلقد كان أحد أسلحته التي استخدمها في الحقبة الاستعمارية لنهب ثروات الشعوب. يقول الجنرال السابق سامدلي بتلر (Samdley Butler) في إحدى خطبه عام ١٩٣٣ «لقد عملت أن تكون المكسيك، وبالأخص تامبيكو (Tampico)، أكثر أمنًا في العام ١٩١٤ وذلك لصالح شركات النفط الأمريكية، وعملت على أن تكون كوبا وهاييتي مكاناً لائقاً من أجل أن يجمع صبيان سيتي بانك الوطني (National City

Bank) عوائدهم. لقد عملت على نهب نصف جمهوريات أمريكا الوسطى لصالح الوول ستريت (Wall Street). إن تاريخ الابتزاز طويل، فلقد عملت على تصفية نيكاراغوا من خصوم البيت المصرفي العالمي للإخوان براون ما بين العامين ١٩٠٩ إلى ١٩١٢، وأوصلت النور إلى جمهورية الدومينيكان من أجل مصالح شركة السكر الأمريكية عام ١٩١٦، وفي الصين ساعدت شركة ستاندر أويل لتمضي في طريقها دون منغصاتٍ، وخلال تلك السنوات، وكصبيٍ في الغرفة الخلفية، أستطيع أن أقول إنني كنت أتحمل تلك المسؤوليات»[٧].

لقد كان الفساد مقصوداً في الفترة الاستعمارية، إذ اتصف الاستعمار بقلة المحاسبة باستثناء عواصمه الأوروبية، كما اتصف بغياب الشفافية حيث كان وجود المحاكم ليس من أجل تحقيق العدالة أو تطبيق القانون، بل لتمتين فرض الاستعمار، وحيث كان القضاة موظفين مدنيين يضعون على رؤوسهم شعوراً مستعارةً، وحيث كان نوع الحكم جبرياً وليس توافقياً، وقد تمّ تسليم أدوات القمع السياسية سليمةً للإدارات السياسية الجديدة لتمضي على المنوال نفسه[٨]. أما في الفترة التي شهدت حرباً باردةً مع المعسكر الشيوعي، فقد كان الغرب مستنفِراً بكل جوارحه لمواجهة الشيوعية والحيلولة دون انسيابها إلى مناطق خارج معسكرها. وكانت استراتيجيته في ذلك تحصين الرأسمالية في بلدانها الغربية من نقائصها، وكانت الديمقراطية أحد التحصينات الأصيلة لنجاح الرأسمالية الليبرالية وحمايتها من آثارها الجانبية وسلبياتها الناتجة، بينما كانت دول العالم الثالث ميدان تنافسٍ بين المعسكرين، إما لتعزيز قوة أحدهما أو لترويج إحدى الفكرتين.

استدعى هذا التنافس تغاضياً جسيماً عن كل أشكال الفساد التي مارستها أنظمة العالم الثالث، وطالت الثروات المحلية والمنح الدولية، فقد كان ذلك ثمناً للانحياز الإيجابي الذي قدّمته أنظمة العالم الثالث إلى أحد المعسكرين، غير أن الوضع تغير في مطلع التسعينيات بعد سقوط الاتحاد السوفياتي ونهاية الحرب الباردة، إذ أعلنت الرأسمالية الليبرالية في الغرب انتصارها الكاسح لتعلن شكلها الجديد والذي أطلقت عليه العوْلمة، وهو شكلٌ يعبّر عن الاتجاه البراغماتي للدول الرأسمالية الصناعية الكبرى إلى السيطرة على اقتصاد أكبر عددٍ ممكنٍ من البلدان، وإلى إلحاق أراضي هذه البلدان بها، وهو شكلٌ يتطابق في كثيرٍ من ملامحه مع ما أورده لينين في كتابه

(٧) David May, «The Halliburton Scandal: Business as Usual,» <http://www.socialistappeal.org/usa/halliburton_scandal.html>.

(٨) *World Bank* (Washington, DC: The Bank, 1995).

الامبريالية أعلى مراحل الرأسمالية، إذ حدّد السمات التالية لمرحلة ما بعد الرأسمالية:

١ ـ تمركز الإنتاج والاحتكارات.

٢ ـ تمركز البنوك وسيطرتها على الصناعة.

٣ ـ تصدير رأس المال.

٤ ـ اقتسام الرأسماليين لاقتصاد العالم.

٥ ـ اقتسام الدول الكبرى لأراضي العالم.

لقد أصبح العالم الثالث موضع اهتمامٍ كبيرٍ في مرحلة ما بعد الرأسمالية، إذ أصبح سوقاً واعدةً لتصدير رأس المال يستوجب تهيئته لاستقبالها. ولقد كشفت التجارب أن الفساد يشكل عائقاً مكلِفاً للمستثمِر الأجنبي، ففي دراسةٍ أعدها البروفسور شان جين واي في كلية كيني للحكم بجامعة هارفرد على خمسٍ وأربعين دولةً مستوردةً لرأس المال خلال الفترة ما بين ١٩٩٠إلى١٩٩١، تبين أن الفساد يشكل ضريبةً إضافيةً إذ يجلب ٢١ بالمئة في المعدّل الضريبي الهامشي إلى الأجانب[٩]، وتستدعي عمليات التهيئة تعديل مفهوم سيادة الدولة، وتبني برنامج تحرير الاقتصاد (Liberation of Economy)، والذي قوامه حزمةٌ من الإجراءات مثل: إلغاء كافة القيود على حركة الأموال، وكسر احتكارات الدولة بالتوجه إلى الخصخصة، والاستجابة لمتطلبات اتفاقية التجارة الدولية، وسن تشريعات لحماية الاستثمار الأجنبي، وتجفيف كل منابع الفساد التي تعيق تطبيق برنامج حرية الاقتصاد، وغيرها من إصلاحاتٍ لا تتم إلا بمواكبة إصلاح سياسي يتم فيه تصدير الديمقراطية، ولهذا تتصاحب دعوات الإصلاح الاقتصادي في كثيرٍ من الأحيان مع دعوات الإصلاح السياسي، والتي كان آخرها مشروع الشرق الأوسط الكبير الذي دعت إليه الولايات المتحدة الأمريكية.

ثالثاً: معضلات الديمقراطية في مكافحة الفساد ودور البرلمان

غير أن الإفراط بالاعتقاد أن الديمقراطية تقدم حلولاً لكافة المشاكل الاقتصادية هو نوعٌ من الاندفاع المتعجل، فالديمقراطية آليةُ حكم لا تعتمد مُخرَجاتها ونتائجها على كفاءة الاستخدام فحسب، بل على نوعية المُدْخَلات أيضاً، من قراراتٍ جيدةٍ، وخططٍ مدروسةٍ، وبرامج عمليةٍ، فضلاً على أن الفساد ليس مشكلةً سياسيةً

---

(٩) Shang-Jin Wei, «How Taxing is Corruption on International Investors?,» University of Harvard, February 1997.

واقتصاديةً فحسب، بل إنه في الصميم مشكلةٌ أخلاقيةٌ. ولهذا عجزت ديمقراطيات الدول الغربية العريقة عن اجتثاثه، إذ على الرغم من مكابرة الغربيين أمام افتراض أن الفساد جزءٌ من ثقافتهم، إلا أن فضائح الفساد السياسي والتجاري زعزعت إيطاليا وإسبانيا بشدة، وظهرت في ألمانيا وفرنسا مؤخراً، وبرزت في التحايل بموازنة الاتحاد الأوروبي، وتجلّت في الأساليب الفاسدة التي استخدمت بواسطة كل من هلموت كول وفرنسوا ميتران وبنيتونو كراكسي لتحقيق المشاريع المتعلقة بالاتحاد الأوروبي[١٠].

كل تلك الشواهد تتضافر لتؤكد أن الديمقراطية وحدها لا تقضي على الفساد، بل إنها كآلية حكم توفّر منظومةً سياسيةً متكاملةً قادرةً على إطباق الخناق عليه وحصره في أضيقَ نطاقٍ، إذ تشمل هذه المنظومة دستوراً تعاقدياً يمنح الأمة حق الولاية على نفسها، وتعدديةً سياسيةً توفر أحزاباً ذات برامج حكم للتنافس فيما بينها، وانتخاباتٍ حرةً نزيهةً لتشكيل مجلسٍ يمثّل الأمة بأسرها، ويَقوم نيابةً عنها بمهام التشريع المطلوبة، ويقر تشكيل حكوماتٍ تتناوب عليها الأحزاب الحائزة على ثقة أغلبية الناخبين، بينما تقوم الأقلية البرلمانية بمراقبة أدائها وتقيدها بالدستور، كما تشمل المنظومة نظاماً قضائياً مستقلاً ونزيهاً لتحقيق العدالة، وحرياتٍ سياسيةً كاملةً للمواطنين تكفل لهم حرية التعبير والنشر وإصدار الصحف وتشكيل جمعياتٍ غير حكوميةٍ.

وهذه المنظومة إذا لم يطَلْها فسادٌ سياسيٌ فإنها كفيلةٌ بتوفير نظام رقابي فعّالٍ على كافة أعمال الجهاز التنفيذي بالدولة، كما توفّر نظاماً محاسبياً يدقق في إيرادات الميزانية ومصروفاتها المختلفة، وهو ما ينتج عنه تحقيق مبدأ الشفافية في أعمال الحكومة، غير أن الإعلام الحر ومؤسسات المجتمع المدني من شأنهما، فضح الفساد من خلال النشر والبث وإيجاد رأي عام ضاغطٍ يتصدى له، أما القضاء النزيه العادل، فمن شأنه ردع المفسدين ومعاقبتهم بما يستحقون، ومن ذلك يتبين أن الديمقراطية كفيلةٌ بتوفير الشفافية والمحاسبة والنشر في مواجهة الفساد، غير أن ذلك ليس بالأمر اليسير[١١].

إن السلطة الرقابية للبرلمان يمكنها ضمان شفافيةٍ كبيرةٍ لأعمال الحكومة، فالمؤسسة البرلمانية توفر أدواتٍ رقابيةً فاعلةً تتفاوت في درجة إثارتها، فالسؤال البرلماني

---

(١٠) *Times*, 26/1/2000.

(١١) Larry Diamond, «Institutions of Accountability to Control Endemic Corruption,» Washington, DC, 4 December 2000, <http://www.csis.org/energy/event001204diamond.html>.

يمكنه توفير كافة المعلومات والبيانات والوثائق المطلوبة في أي إجراءٍ تنفيذي في الجهاز الحكومي، وفي حالة الاشتباه بفسادٍ ما في ذلك الإجراء، فإن المؤسسة البرلمانية تقدم أداةً أخرى لتوفير الشفافية وهي طلب المناقشة العامة لموضوع السؤال نفسه، وطلب المناقشة من شأنه نقل النقاش بين نائبٍ ووزير ليكون بين البرلمان والحكومة، وإذا ما كشف النقاش العام عن شكوكٍ تفوق الشبهة فإن المؤسّسة البرلمانية توفر أداةً أكثر إثارةً. وهي تشكيل لجنة تحقيقٍ برلمانيةٍ في الموضوع المثار، ولجان التحقيق البرلمانية تملك سلطاتٍ واسعةً في الاطلاع على الوثائق واستدعاء من تراه. ويمكن لنتائجها أن تحدّد مصير مسؤولٍ ما بالدولة ثبت بالتحقيق تورطه بالفساد، غير أن التحقيق السياسي لا يغني عن المساءلة القضائية، إذ يمكن للمؤسسة البرلمانية أن تطلب إحالة الموضوع برمته على القضاء، أما إذا ما كان الوزير نفسه قد تورّط بالفساد بشكلٍ ما فإن المؤسسة البرلمانية توفّر أداة الاستجواب وإعادة طرح الثقة بالوزير نفسه. وعلى الرغم من أن الاستجواب يُعد مساءلةً سياسيةً، إلا أنه بإمكان البرلمان المطالبة بإحالة الوزير على القضاء أمام المحكمة المختصة، وإذا ما ثبت أن الحكومة على درايةٍ بالفساد أو متورطةٍ فيه فإن المؤسسة البرلمانية توفر أداةً تعد الأعلى في السلم الرقابي وهي طرح الثقة بالحكومة كلها، غير أن المؤسسة البرلمانية إلى جانب تلك الأدوات الرقابية توفر نظاماً للكشف والمراجعة والنقاش الفني داخل لجانها المتخصصة، إذ يتم داخل هذه اللجان دراسة التقارير والتدقيق في الأرقام بشكلٍ متأنٍ، ومناقشتها مع الفنيين والمتخصصين في الجهات الحكومية وجهاً لوجهٍ. ويمكن أن تتحول هذه اللقاءات إلى جلسات استماع علنيةٍ تُبث من خلال وسائل الإعلام، كما يمكن أن يتم داخل هذه اللجان تسوياتٌ وتفاهماتٌ لدرء شبهاتٍ أو ظنونٍ حول إجراءاتٍ مشبوهةٍ بدلاً من التصعيد السياسي، كما يأتي مكتب التدقيق والمحاسبة العام للدولة في مرتبةٍ من الأهمية لا تقل عن دور البرلمان الرقابي، إذ أنه يوفر الرأي الفني والقانوني لدعم المحاسبة السياسية بالبرلمان. فكثير ما يلجأ الفساد إلى تبرير سلوكه من خلال القوانين واللوائح والقرارات، ويقوم هذا المكتب بالتدقيق على إيرادات الدولة المختلفة ومصروفات الجهاز الحكومي والبرلماني والتثبت من تقيدها بأبواب الميزانية، كما يقدم تقارير دوريةً للبرلمان حول الحساب الختامي، ويفحص المناقصات وعقود الشراء والإيجار والانتفاع الحكومية وبيع الأصول وعمليات الاستثمار وغيرها والنظر في سلامة الإجراءات، ويزود السلطة الرقابية بتقارير حول المخالفات والتجاوزات، وهذا من شأنه وضع الفساد في حصارٍ خانقٍ مستمرٍ ما لم يكن هناك تراخٍ في الرقابة والمحاسبة.

غير أن منظومة الحكم الديمقراطي تتصف بالتعددية الحزبية وتداول السلطة، وهذه التعددية تحول دون استفراد طرفٍ سياسيٍ ما بالقوة والنفوذ، إذ تضع الطرف

المنافس من الأقلية البرلمانية في حالة رصدٍ دائم يحصي هفوات الحكومة وأخطاءها، فمبدأ تداول السلطة يجعل مؤسسات القرار بكلّ ممارساتها مكشوفةً على المتناوبين على الحكم، مما يعقّد على الفساد أساليب التستر والتخفي خلف النفوذ، فضلاً عن أن عملية الانتخابات البرلمانية تشكل هاجساً يجثم على صدور الأحزاب كلها ويدفعها إلى درء تهم الفساد عن سجلها التاريخي. فالنظام الديمقراطي يجعل الحكومات تحت المجهر وفي دائرة الرصد المستمر، ويساهم في ذلك بشكلٍ فعالٍ الإعلام المقروء والمسموع والمرئي.

إذا كانت الرقابة البرلمانية والتدقيق المحاسبي يكفلان قدراً كبيراً من الشفافية ووفرة المعلومات والبيانات، فإنها تظل سيفاً بلا نصلٍ في المعركة ضد الفساد ما لم تأخذ طريقها إلى النشر، لذا تبرز أهمية الإعلام الحرّ في هذه الحرب، إذ إن نشر الأخبار المتعلقة بالفساد وتعليقات الأعمدة الصحافية صانعة الرأي عليها، ومناقشتها في الحوارات الإذاعية والتلفزيونية، ومتابعة أصدائها داخل المجتمع، من شأنه خلق رأيٍ ضاغطٍ يربك القوى النافذة حامية الفساد، بالإضافة إلى ولع رجال الإعلام الدائم بالسبق في الكشف عن الخبر بما يجعل من الإعلام رقابةً غير تابعةٍ أو خاضعةٍ إلى أجهزة الرقابة الرسمية التي تمد بالمعلومات، بل إنه يكاد يكون رقابةً على الجميع بما فيهم أجهزة الرقابة الرسمية، ويمكنه تفجير فضائح الفساد قبل اكتشاف المؤسسات الرسمية لها[١٢].

لعل فضيحة ووترغيت الشهيرة والتي كشفت فيها الصحافة تورط رئيس الولايات المتحدة الأمريكية ريتشارد نيكسون بالتجسس والتنصّت ضد خصومه السياسيين، أكبر شاهدٍ على دور الإعلام في التصدي للفساد، فقد انتهت الحملة الإعلامية إلى إقالة رئيس أكبر دولةٍ غربيةٍ و رئيس أشهر الديمقراطيات المعاصرة. غير أن تضافر جهود الإعلام الحر مع مؤسسات المجتمع المدني من شأنه خلق حالة احتجاجٍ مدنيٍ على الفساد، إذ إن العاملين في القطاعات المختلفة للدولة من عمالٍ وفنيين ومتخصصين وخبراء يتوزعون على شبكةٍ واسعةٍ من المنظّمات غير الحكومية من نقاباتٍ واتحاداتٍ وجمعياتٍ، وينقلون معهم معرفتهم الوظيفية التي يمكن من خلالها تسريب معلوماتٍ عن الفساد أو تشكيل رأيٍ أكثر انحيازاً للمصلحة العامة. ولقد شهدت الكويت في العام ١٩٨٩ تجربةً فريدةً في تاريخها تمثلت باحتجاجٍ جماعي قادته مؤسسات المجتمع المدني ضد تعطيل الحياة النيابية الذي تم في العام ١٩٨٦.

(١٢) J. M. Balkin, «How Mass Media Simulate Political Transparency,» <http://www.yale.edu/lawweb/jbalkin/articles/media01.htm>.

ولقد تحملت أشكال القمع والملاحقات الأمنية والاعتقال التي مارستها السلطة لإخماد هذه الحملة، و على الرغم من أن الإعلام المحلي أجبِر على السكوت وتجاهل الحركة الشعبية، إلا أن الإعلام العالمي الحر لعب دوراً أساسياً في بثّ أخبار هذه الحملة ونشر أفكارها، وإلى جوار كل ذلك تضمن الديمقراطية نظاماً قضائياً مستقلاً تتوفر فيه كل أسباب النزاهة والاستقامة، بحيث يكمّل حلقات منظومة الحكم الديمقراطي في التصدي للفساد وأعوانه[١٣].

هذه الصورة الزاهية للديمقراطية تلقى معوقاتٍ وعراقيل جمةً على أرض الواقع، فالفساد لا يدع آليات الديمقراطية تعمل بكامل كفاءتها، بل يسعى بهمةٍ بالغةٍ إلى تفريغ تلك الآليات من مضامينها[١٤]، إذ يمكن الالتفاف على سلطة البرلمان الرقابية بخطوةٍ استباقيةٍ تهدف إلى التحكم في تشكيل رجال هذه السلطة، ويمكن تحقيق ذلك من خلال توزيع الدوائر الانتخابية بشكلٍ يصب في مصلحة المفسدين، كتوزيع يفتّت أنصار الإصلاح ويكتّل أنصار الفساد، أو كتجزئة أصوات الناخبين على دوائر انتخابيةٍ صغيرةٍ يمكن التحكم بها، أو كإغراق الدائرة الانتخابية بأعدادٍ كبيرةٍ من المرشحين لمصلحة مرشح يدعمه المفسدون، أو حصر الانتخابات بحزبيْن كبيريْن يمكن التفاهم معهما، أو إغراق الساحة بأحزابٍ تفتّت الأغلبية وتصبح المناصب البرلمانية خاضعةً للتفاهمات والتنازلات، وفي كل هذه الحالات يلعب المال دوراً أساسياً في شراء الأصوات، أو في دعم الحملة الانتخابية، ولقد أدى مثل هذا الوضع إلى فوز مجرمين أو تجار مخدراتٍ بالمقاعد البرلمانية إما من خلف القضبان أو في جوف أوكار الفساد مثلما حصل في ولاية بيهار الهندية. وتزايدت حصة الأحزاب المتعصبة والمتطرفة من الأصوات لتصل إلى حدود ٢٠ بالمئة في أنظمةٍ برلمانيةٍ تعتمد التمثيل النسبي كما هو الأمر في النمسا، ووصل الأمر إلى أن يتولى أحد أشهر الضالعين في شراء الأصوات الانتخابية في الكويت منصب رئيس لجنة حماية المال العام، كما وصل الأمر إلى أن يخوض أحد أشهر المحتالين في روسيا الانتخابات ليفوز بالمقعد البرلماني قبل بدء محاكمته بوقتٍ قصيرٍ. كما أعلن البنك الدولي في تقريرٍ له منذ أشهرٍ عن أن بولندا تعاني من مشكلة فسادٍ خطيرةٍ، وينبغي أن تكبح الكسب غير المشروع في البرلمان والوزارات والمجالس المحلية. وما زالت فضيحة شركة إنرون

---

(١٣) Hugo Slim, «By What Authority? The Legitimacy and Accountability of Non-governmental Organisations,» Oxford Brookes University, 2002, <http://www.jha.ac/articles/a082.htm>.

(١٤) Peter Rosendroff, «Democracy and the Supply of Transparency,» University of South California, March 2004.

الأمريكية شاهداً على دور الشركات الفاسدة في دعم الحملات الانتخابية، وما زالت فضيحة تمويل الحملة الانتخابية للمستشار كول يلفها الغموض بألمانيا، وما زالت هناك توصيةٌ بوضع تشريع في المملكة المتحدة في أعقاب الفضائح التي تورّط فيها أعضاءٌ من البرلمان من الذينَ كانوا يسألون أسئلةً برلمانيةً نيابةً عن مصالح خاصةٍ.

كما يمكن للمفسدين أن يتحكموا في السلك القضائي نفسه عندما ينتقصون من استقلاليته[15]، وذلك عندما تقوم السلطة التنفيذية بالتحكم في التعيينات والترقيات والرواتب والمكافآت، فهنا يكون القضاة خاضعين لهم مهما دُبّجت عباراتٌ حول نزاهة واستقلال القضاء، كما يمكن شراؤهم بمنحهم امتيازاتٍ ماديةً ومعنويةً ماكرةً كتقديم المنازل والسيارات والسماح لهم بالسفر في طائراتٍ خاصةٍ ومنحهم مقاماً أعلى بين موظفي الدولة. كما يمكن تجنب النزعة الاستقلالية لأي قاضٍ بالتلاعب في توزيع القضايا من خلال رئيس محكمةٍ مذعنٍ، وعادةً ما يلجأ القضاء الفاسد إلى استخدام سلطاته في إحالة ناقديه على النيابة العامة أو المحاكم المختصة. ولهذا أقْدَم رئيس المحكمة العليا في إسرائيل على إصدار مذكرةٍ إلى القضاة مبيناً فيها أنهم لا يستطيعون رفع شكوى فرديةٍ ضد أولئك الذين ينتقدونهم، بل ينبغي أن تمر هذه الشكوى عبر مكتبه كي يقوم بغربلتها.

كما شهدت الساحة الكويتية في العقود الثلاثة الأخيرة شكاوى عديدةً تقدمت بها النيابة العامة ضد كل من يكتب نقداً حول القضاء الكويتي، ولا يقتصر الأمر على القضاة وحدهم، بل هناك فاعلون آخرون يؤثّرون في العدالة مثل المحققين والمدعين العامين، إذ إن دورهم لا يقتصر على سير التحقيق فحسب، بل يتجاوز ذلك إلى الحق في حفظ القضايا دون رفعها إلى القضاء أيضاً. وفي الكويت يملك وزير الداخلية حفظ أي قضيةٍ تقع تحت طائلة جهاز الأمن قبل إحالتها على النيابة العامة. وفي فنزويلا أظهرت استطلاعات الرأي العام أن غالبية المواطنين تفضل شطب نظام المحاكم بأكمله وبناء نظام جديدٍ من الصفر، وفي ألبانيا أعلن وزير العدل الألباني بأن مجلس القضاء الأعلى في البلاد عزل سبعين قاضياً بسبب الفساد. وفي إندونيسيا أعلن المدعي العام بأن مكتبه سوف يعين قضاةً غير مهنيين للمساعدة في إنجاز الكمّ الكبير من القضايا التجارية والمدنية المتراكمة، وذلك في خطوةٍ تهدف إلى استعادة الثقة بجدية مواجهة الفساد.

---

(١٥) Peter Langseth, «Strengthening Judicial Integrity against Corruption,» United Nations Office at Vienna, Centre for International Crime Prevention, Office for Drug Control and Crime Prevention, December 2000.

ويمكن للدساتير التعاقدية أن تتضمن ضماناتٍ للحريات السياسية وحقوق الإنسان، مثل حرية التعبير والبحث العلمي والنشر وإصدار الصحف، ولكن الدساتير مهمتها ضمان المبادئ العامة ولا تخوض في التفاصيل أو تنظّم ممارسة تلك الحريات تاركةً إياها للسلطات التشريعية، وطالما أن الفساد قادرٌ على أن يؤثّر في تشكيل السلطة التشريعية فإن بإمكانه من خلال التشريع أن يفرّغ تلك الحريات من مضامينها، إذ يمكنه أن يحصر الترخيص لإصدار الصحف وتكوين محطةٍ فضائيةٍ بيد السلطة التنفيذية، مما يجعل حرية التعبير محصورةً في يد قلةٍ من أصحاب رؤوس الأموال تتحكم في صمّامها وفق مصالحها، كما يمكن إصدار صحيفةٍ أو إعلان محطةٍ فضائيةٍ تجول بحريةٍ فسيحةٍ في كافة القضايا والمواضيع باستثناء جانبٍ واحدٍ، مما يزيد من صدقيتها في نظر القارئ أو المشاهد ما دامت تجتاز ٩٠ بالمئة من الحدود، غير أن مصالح المفسدين تكمن في الـ ١٠ بالمئة من الجانب المحظور، أو يمكن لعائلاتٍ محدودةٍ ذات ثراءٍ طائلٍ أن تحتكر حرية التعبير بشراء الصحف المؤثرة في الرأي العام، أو قد يصبح الإعلانُ التجاري سيفاً مسلطاً على حرية التعبير عندما يسيل لعاب مؤسسةٍ إعلاميةٍ أمام قيمة عقد إعلانٍ ضخم. وُيذكر أن صحيفة **سان خوزيه ميركوري** بالولايات المتحدة الأمريكية خسرت ما يزيد عن مليون دولارٍ أمريكي من الإعلانات من تجار السيارات بعد أن نشر صحفيٌ تحقيقاً تحدث فيه عن كيفية الحصول على أفضل صفقةٍ، كما يمكن للفساد أن يمارس ضغوطاً يخيف بها الصحافيين من الكتابة. ويشير استطلاع رأي بشأن عمل الصحافيين في الولايات المتحدة الأمريكية، أجراه مركز بيو للبحوث في العام ٢٠٠٠، إلى أن حوالى ٢٠ بالمئة من الصحافيين قالوا إنهم تعرضوا إلى انتقاداتٍ أو ضغوطٍ من رؤسائهم بعد أن كتبوا مواد صحفيةً اعتبِرت ضارةً بالمصالح المالية للمؤسّسة، كما يمكن أن تلجأ السلطات الفاسدة إلى إحالة صنّاع الرأي على النيابة العامة للتحقيق في خبرٍ أو رأيٍ منشورٍ بشكلٍ مكثفٍ.

تستنزف تلك التحقيقات وقتاً وجهداً وكرامةً في بعض الأحيان. ويمكن لهذا النوع من السلطات الفاسدة أن يستغل الكوارث ليكمّم الأفواه ويحجب الرأي الآخر، إذ على الرغم من التيار الزاخر المتدفق من حريات التعبير ومعرفة الحقيقة في المجتمع الأمريكي، والتي ينظّمها قانون الحقوق المدنية (1st Amendment of the Bill of Rights) ولجنة هاتشينغ للحسبة (Hutching Commission Theory of Accountability)، إلا أن تلك الحريات قد ضاقت إلى حدّ الاختناق إبان الفترة التي تلت أحداث الحادي عشر من أيلول/ سبتمبر، فقد فُرض في تلك الفترة نمطٌ من الرقابة الصارمة ضد أي نقدٍ أو مناقشةٍ للخطاب الرسمي، أو حتى أي شكلٍ من أشكال التعبير يسير في الاتجاه المعاكس.

يشير كيمبرلي آر. جونسون (Kimberly R. Johnson) إلى استبيانٍ وُزّع في تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠١ حول الموقف من الرقابة على النشر تحت تلك الظروف، حيث كشفت نتائجه أن ستةً من كل عشرة أشخاصٍ يرَون ضرورة فرض الرقابة على الصحافة، ويرون أنها تتم بواسطة الجيش وليس بواسطة المنظمات الإخبارية. وفي هذه الأجواء رُفعت أعمالٌ فنيةٌ من متاحف وأُلغيت معارضُ تصويرٍ وأوقف عرض أوبرا من على المسرح، كما عُمّمت قائمةٌ تتضمن ١٥٠ أغنيةً على ١٢٠٠ محطةٍ تلفزيونيةٍ وإذاعيةٍ لمنع بثها. وأوقِفت حلقاتٌ من برامج تلفزيونيةٍ وحفلاتٍ موسيقيةٍ لفنانين كبار، ومُنعت مقالاتٌ ورسومٌ كاريكاتوريةٌ، كما فُصل محرّرون لكتابتهم نقداً ساخراً ضد الرئيس بوش، وأنهِيت عقودُ آخرين، بل إن مستشارة الرئيس للأمن القومي لم تتورع عن الالتقاء بممثلي المحطات الإخبارية الخمس الكبرى لتطلب منهم منع بعض المواد الإخبارية.

لم تتوقف رقابة حملة الرئيس بوش عند حالتيْ التعبير الفني والفكري، بل تعدتها إلى الجامعات والمدارس، حيث تمّ فصل مدرسين وأساتذةٍ أبدَوا رأياً معارضاً للخطاب الرسمي[١٦]. وفي بريطانيا، ما زلنا نذكر ازدواجية المعايير التي ظهرت فيها السيدة ثاتشر رئيسة الوزراء. ففي الوقت الذي رفضت ضغط المسلمين لمنع رواية **آيات شيطانية** لسلمان رشدي، بدعوى أنه يمسُ بالمنظومة الثقافية والفكرية للمجتمع البريطاني، إلا أنها ظلت تدافع بضراوةٍ عن قرارها في منع كتاب **صائد الجواسيس** دون أي اعتبارٍ لمنظوماتها المقدسة. وحتى في فرنسا التي انطلقت منها المبادرات الأولى لكسر المحظورات، فإنها أخضعت أحد كبار فلاسفتها وكتّابها روجيه غارودي للمحاكمة والتضييق والتشهير بسبب نقده الخطاب الصهيوني المعاصر، كما أصدرت قراراً بحظر مجموعة مؤلفاتٍ إسلاميةٍ لسيد قطب ومحمد قطب ويوسف القرضاوي وغيرهم.

خاتمـة

وأخيراً، فإن الديمقراطية لا يمكنها وحدها توفير الحكم الصالح والتصدي للفساد، فهي عبارةٌ عن منظومةٍ وآلياتٍ يمكن للمفسدين أن يعطّلوا من مفعولها الحقيقي أو يحركوه في الاتجاه المعاكس. وإفساد الديمقراطية أشد خطراً من فرض نظامٍ شموليٍ. فالأنظمة الشمولية لا تحتاج إلى عناءٍ إلى تعبئة الرأي العام ضدها، ولكنَّ

(١٦) إسماعيل الشطي، **نقد الخطاب الأمريكي لما بعد الحادي عشر من سبتمبر** (الكويت: مؤتمر القرين، ٢٠٠١).

إفساد الديمقراطية من شأنه زعزعة ثقة الناس وإيمانهم بجدواها وصلاحها. كما لا يمكن للنخب المحلية المناضلة من أجل الديمقراطية مواجهة خصوم الديمقراطيات وحدهم، فالخصوم غالباً ما يكونون مسلحين بالمال والإعلام والنفوذ، ويكونون على درجةٍ من الفساد يتخطّى استقامة الضمير والسلوك.

إن الخيار الوحيد أمام دعاة الإصلاح هو تكوين حركةٍ عالميةٍ تضم شبكةً من مؤسّسات المجتمع المدني المهتمة بالحريات وحقوق الإنسان، ومناهضة الفساد والداعية إلى الحكم الصالح، على أن يكون لهذه الحركة خطابٌ واحدٌ مشتركٌ للدفاع عن الإصلاح يحترم الخصوصيات الثقافية لأمم الأرض، ولا يفرض مفاهيم الدول الغربية القوية على الأمم الضعيفة، وأن تنشئ تلك الحركة مقياساً مرجعياً متفقاً عليه لتقويم تقدم أو تراجع الفساد في العالم، وأن تسعى مع الإعلام الحر للتشهير المستمر والدائم بأي تقدمٍ للفساد في البلاد التي تحكمها نظمٌ ديمقراطيةٌ، وأن تترابط فيما بينها بشكلٍ يوميٍ من خلال وسائل الاتصال الالكترونية الحديثة، وأن تشكل جماعات ضغطٍ فاعلةً داخل المؤسسات الدولية الرسمية كالأمم المتحدة وغيرها.

تعقيــب

صباح ياسين

هل هي مفارقةٌ حقاً، أن يزدهر الفساد تحت خيمة الديمقراطية كما هو الحال في غيرها من أنظمة الاستبداد والمصادرة؟ أم أن ثقافةً أقوى، هي ثقافة الفساد والمفسدين قادرةٌ دوماً على أن تصرع وتحطّم كلَّ القيود التي تحدّد نموها واتساعها؟ إن الفساد بمفهومه العام نتاج اختلال توزيع الثروة، ولذلك فإنه في المفهوم الغربي الراهن انحيازٌ إلى المنفعة الخاصة قبل المنفعة العامّة، وإذا ما عرفنا أن جذر النظام الرأسمالي هو الملكية الخاصة، فإن بيئة الفساد ستجد قدرةً متجددةً على صناعة الفساد وتوليد الفاسدين المتحصّنين بقدرة اللعب على حبال الأنظمة، والنفاذ عبر كلّ بّوابات الحماية والرقابة مهما كانت مُحكمةً. فهل هو فسادٌ في الديمقراطية، أم عطبٌ في الصيغ الديمقراطية، وتزييفٌ في جوهرها، وتكييف الديمقراطية لمصلحةٍ سياسيةٍ وأهدافٍ توسعيةٍ؟

لم يغفل الباحث في تصديه لموضوعه هذه الحقيقة، ولم يجهر بالقول إن الحلّ الوحيد والنهائي هو اعتماد الديمقراطية في مواجهة الفساد. وقد ذهب إلى القول إن الديمقراطية لا يمكنها وحدها توفير الحكم الصالح والتصدي للفساد، فهي عبارةٌ عن منظومةٍ وآلياتٍ يمكن للمفسدين أن يعطّلوا مفعولها الحقيقي أو يحركوه في الاتجاه المعاكس. فإفساد الديمقراطية أشد خطراً من فرض نظام شمولي. وهنا تكمن الأزمة بشكلٍ جدي، هل يمكن أن نضع ونعرض ديمقراطيةً صالحةً مقابل ديمقراطيةٍ فاسدةٍ؟ وكيف نطعّم الممارسة الديمقراطية بلقاح الرقابة الأمنية غير المنحازة، والمحاسبة الصارمة غير المجاملة، والشفافية المسنَدة بحريةٍ واسعةٍ إلى النشر العلني، والإشهار الواسع باستخدام وسائل إعلاميةٍ مقتدرةٍ بمصداقيةٍ للوصول إلى الرأي العام والتعبير عنه؟

ربما سنتوقف قليلاً للتعريف بالفساد والإفساد الذي يمارَس في حدود الدول الديمقراطية، وهذا ليس دفاعاً عن الأنظمة التي تعارض اعتماد الوسائل الديمقراطية في تأسيس الحكم الصالح والمجتمع الصالح، بل كي نشير إلى أن المبالغة بالحديث عن الحلّ السحري الكامن بالاعتماد على الديمقراطية لا يمكن أن يقدّم لنا حلولاً جذرياً قادرةً على قلع جذور الفساد من الأرض. ومن الغريب أن نجد في الغرب (الديمقراطي) أن الإعلام أكثر شجاعةً بل واقتداراً على التصدي للفساد من مؤسّسات المجتمع المدني ومن البرلمانات المنتخبة ديمقراطياً والمكلّفة بصيانة حرية الرأي وممارسة العقل الديمقراطي، إلا في حالاتٍ محدّدةٍ حين يفرض النزاع الحزبي داخل المؤسسات البرلمانية كشفاً متبادلاً، وهو في الواقع لأغراضٍ تنافسيةٍ أكثر منه للمصلحة العامة.

وحتى الحملات الانتخابية في الدول الديمقراطية تسقط تحت عجلات قطار مصالح الشركات الكبرى، وعصابات المافيا، وتنتشر رائحة أموال تجارة الأسلحة والمخدرات وغسيل الأموال، كما هو الحال في أكثر من دولةٍ تعدّ (ديمقراطيةً)، لعلّ في المقدمة منها الولايات المتحدة، أكثر الأنظمة في العالم التي يعشش فيها الفساد السياسي المالي، وقد كُشف عن جانبٍ واحدٍ منه، في صفقات البيع والشراء التي قامت بها شركات أمريكية كبيرة بعد احتلال العراق، وهي فضائحية تعرّض كفاءة النظام السياسي والمنظومات الديمقراطية في الولايات المتحدة لتساؤلاتٍ كبيرةٍ، مقابل التباهي بالإنجازات الكبيرة للحياة الديمقراطية والحكم الصالح!!

ودون أن ندخل بقدرٍ أكبر من اللبس والتعقيد حين نقف أمام التقاطع بين مكافحة الفساد وبين صياغة ديمقراطيةٍ ناصعة البياض، وبريئةٍ من كل عطبٍ، وقادرةٍ على امتلاك شجاعة التصدي للفساد، فإننا قد نعود إلى مؤشّرات عدم الاستقرار السياسي والحرب الأهلية وافتقاد الحريات السياسية، وإلى الأرقام والجداول والأرقام القياسية التي اعتمدتها مؤسسة الشفافية الدولية، ونحاول أن نضع مؤقتاً عوامل ارتباطٍ مع دراسات البنك الدولي حول الحكم الصالح، وهي الأكثر شموليةً. إننا سوف نجمع تلك المقاييس لصياغة آليات «ضبط الفساد» إلى حدٍ أدنى، وسط تناقض مصادر مختلفةٍ ومعلوماتٍ ناقصةٍ، وانتقائيةٍ قصديةٍ لأسباب سياسيةٍ، وسنعود بثقةٍ أكبر، لننشد الحلّ الديمقراطي المدعوم برأيٍ عامٍ، وثقافةٍ صالحةٍ للتصدي لمؤسّساتٍ سياسيةٍ وثقافيةٍ فاسدةٍ. أي إلى البحث عن صناعة ديمقراطيةٍ صالحةٍ، إلى حدٍ ما، مسلحةٍ بإمكانيات الدفاع عن مصالح شعوبها ليس المصالح الاقتصادية، في حدود التلاعب بالمال العام، بل وإلى تلك القرارات السياسية، ذات

الطابع التوسعي الاستعماري والامبريالي الذي أضحى آلية الفساد في هذا العالم بعد انفراد قوةٍ واحدةٍ كبرى بالسيطرة على العالم. وهذا ما يجعلني أوافق وأساند الدعوة التي أطلقها الدكتور إسماعيل الشطي إلى تكوين حركةٍ عالميةٍ تضم شبكةً من مؤسّسات المجتمع المدني المهتمة بالحريات وحقوق الإنسان ومناهضة الفساد والدعوة إلى الحكم الصالح.

كان الفساد قبل الديمقراطية حتماً، ولكن سيضعف الفساد، ولا نقول سيتلاشى حين تنتشر الديمقراطية، وتؤسّس ضماناتٍ اقتصاديةً واجتماعيةً لمواجهة الفساد، وتأسيس الملفّات الفاعلة ضمن مؤسّسات المجتمع المدني الرقابية الحريصة على المال العام، مقابل استباحة الحق العام. وهي المدعّمة بوسائل إعلام نزيهةٍ وغير متورطةٍ بالتستر على المموّلين وأصحاب الإعلانات من الفاسدين. ولكن يجب أن نشدّد على أن ما يُصدّر إلينا، مع كل تقديرٍ للمبادرة والسبق، من نصائح قادمةٍ من الغرب، ومراكز دراساته، ومنابره الثقافية، عن فكرة أن سبب الفساد هو الغياب المطلق للحياة المدنية، وللممارسة الديمقراطية، يجعلنا نعيد التساؤل مجدداً عن سبب الاهتمام المتصاعد بموضوعة الفساد؟. أليس هو الفساد الذي قاد أوروبا في قرنين من الزمان إلى حربين كونيتين مدمّرتين، وإلى عشرات الحروب الإقليمية والتدخلات العسكرية؟. أليست قرون النهب الاستعماري هي قاعدة الفساد التاريخية؟ أليست الحروب التوسعية في كوريا وفيتنام وبنما وفوكلاند وأفغانستان والعراق وغيرها أفعالاً فاسدةً صادرةً عن حكوماتٍ فاسدةٍ ولأهدافٍ أكثر فساداً، وعن سوء استخدامٍ للقوة لأغراضٍ خارجةٍ عن منطق العدالة والمساواة؟

إذن حين نقف أمام موضوعة الديمقراطية كواحدةٍ من الحلول، أو من وسائل التصدي للإفساد، فإننا يجب أن نحسن أولاً التفكير والتمعن بمواصفات الممارسة الديمقراطية، وأن نجتهد ونبدع ما يمكن لصياغة فكرةٍ ديمقراطيةٍ متوازنةٍ مع اشتراطاتٍ موضوعيةٍ متصلةٍ بالظروف الاجتماعية وبالموروث الثقافي لكل بلد. وأنا هنا لا أتحدث عن وصفةٍ ديمقراطيةٍ لكل بيئةٍ، ولكني أحرص على التفريق بين فكرة استيراد المنتوج المعلّب الديمقراطي وبين إدراك المحتوى الديمقراطي ذاته، كما الخصوصيات الوطنية أيضاً، وطبيعة الشراكة بين المجتمعات والمؤهّلين للإدارة والحكم.

ولا أريد أن أعقد مقارنة التشابه بين تدني معايير العدالة في مؤسّسة القضاء في أغلب بل جميع دول العالم، وبين اختلال دور المؤسسات الديمقراطية في التصدي لمواقع الخلل والفساد ومعالجتها. فالمؤسستان: القضاء، ومؤسسة التمثيل والمشاركة

الشعبية، أصبحتا حاضنتينْ لتفريخ الفاسدين المتسترين بأقنعةٍ تحجب دورهما السياسي والاقتصادي، وتعقّد كثيراً الاشتباك والتداخل لصالح تمكّن المؤسسات الحاكمة من ممارسة فسادها الخاص، والجلوس على قمّة الفساد دون منازع تحت حمايةٍ دوليةٍ أحياناً. وفي عرض جدول مؤسسة الشفافية الدولية نجد أن الكثيرً من الدول التي تُصنّف بأنها قد حصلت على مؤشّر مدرَكات الفساد بنسبةٍ أعلى، هي من الدول التي تعيش بشكلٍ أو آخر تحت ظلالٍ أو وصايةٍ من الولايات المتحدة أو الدول الغربية، وهي التي تحظى بدلال الرعاية الخاصة من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، ولها أيضاً برلماناتٌ تجدّد انتخاب أعضائها دورياً.

المناقشـات

١ ـ محمود المراغي

هناك جانبان للفساد هما: الفساد السياسي وحله يكون بالديمقراطية، والعلاقة مابين الاقتصاد والسياسة، كما تبرز مثلاً في الميزانية. وفي كل ذلك فإن صناعة الفساد تتعلق بمنطقة صاحب القرار، وهنا يحضرني ماسمي في مصر بـ «نواب القروض» الذين سيطروا على القرار من خلال ترؤسهم اللجان الاقتصادية ولجان الميزانية أو عضويتهم فيها، حيث لم يستطع القضاء أن يفعل شيئاً معهم.

٢ ـ فايز الصيّاغ

إن جانباً كبيراً من التحليلات يذهب إلى أن منابت الفساد تكمن في البنى الاقتصادية، أو القانونية أو السياسية السائدة أو المتراكمة تاريخياً في سياق السيطرة الاستعمارية، واقتحام الغرب وغزوه الثقافي، في حين وباستثناء الوازع الديني يتم تجاهل ما في موروثنا الاجتماعي والقيمي من جانبٍ قد يسهم في فشوّ الفساد حتى على الصعيد المؤسّسي، فيتم كثيرٌ من ممارسات الفساد تحت مظلّة الحفاظ على قِيم التضامن العائلي والانتماءات العشائرية والقبلية.

٣ ـ عبد الإله بلقزيز

أشاطر الباحث في إشارته إلى أن المجتمعات الغربية الحاضنة التاريخية للنظام الديمقراطي، لم تكن خلواً من الأسباب التي تقود إلى ظاهرة الفساد، لكنّ الديناميات الديمقراطية فيها قادرةٌ دائماً على امتصاص هذه الحالة أو هذه الظاهرة، ومن هنا أسأل هل نستطيع في مثل بلادنا أن نقول بكل اطمئنانٍ إن المأسَسَة الديمقراطية وتنمية الحياة الديمقراطية من شأنها فعلاً أن تمتص حالةً مثل حالة الفساد؟ وألا يمكن أن يتأقلم الفساد مع المناخ الديمقراطي، ويتمأسس هو نفسه، ومن داخل الأقنية الديمقراطية؟ فنلحظ في المغرب وصول عددٍ كبيرٍ من رموز الفساد، ومن مافيات

المال وتجار المخدرات، إلى المؤسسات الديمقراطية. فالسؤال هنا هو: ألا تحتاج هذه الظاهرة إلى مقاربة ثقافيةٍ وقيميةٍ أخلاقيةٍ تتخطى حدود المقاربات السياسوية؟ «كثيرٌ من الديمقراطية.. قليل من الفساد» هذه مجرد فرضيةٍ مطروحةٍ للبحث لا تغلقه بل تفتحه على أسئلةٍ أخرى حول الفساد، وربما تحتاج إلى مقارباتٍ أخرى غير المقاربة السياسية.

٤ ـ داود خير الله

إن ما نختاره وسيلةً للإصلاح يجب أن يكون اقتناعاً لا شكّ حوله بأنه ملائمٌ لحاجةٍ وطنيةٍ، والتزاماً لا حيْدة عنه في تنفيذه. يجب ألا تثنينا التجاوزات الغربية على وجه العموم والأمريكية بشكل خاصٍ للقواعد الديمقراطية وحكم القانون وتفشي الفساد في بعض مؤسساتها أو سلوك حكوماتها، عن تبنيّ الديمقراطية، وحكم القانون كوسيلةٍ لمحاربة الفساد، وأخشى ما أخشاه هو أن يكون لهذه المقاربة لموضوع الديمقراطية ودورها في الحرب على الفساد أثرٌ سلبيٌ بالنسبة إلى التزام الديمقراطية وحكم القانون طريقاً للإصلاح بما في ذلك القضاء على الفساد.

٥ ـ عبد الوهاب القصاب

لا تكمن معضلة الديمقراطية في حضورها أو غيابها بل في توطينها وتحويلها على قيمةٍ تراكميةٍ يمكن أن تشكّل عاملاً يمنع أيّ حاكمٍ من اللجوء إلى إلغائها. وهنا دور المجتمع والتربية.

٦ ـ شهيدة الباز

هل يمكن في واقع المجتمع العربي أن تؤدي الديمقراطية السياسية التمثيلية إلى القضاء على الفساد؟ ولاسيما أن الفساد المستشري يتضمن نفسه آلياتٍ لمنع الديمقراطية، هي جزء من الفساد السياسي والاقتصادي، بالإضافة إلى أن الديمقراطية الليبرالية التي يتحدثون عنها تؤدي في المنطقة العربية إلى أن يحدث تقاسم السلطة بين النخبة فقط، مع الاستبعاد الكلي لغالبية المواطنين المنشغلين بالبحث عن لقمة العيش، أو المبتعدين عن المشاركة السياسية لعدم ثقتهم بالعملية الانتخابية، أو بقيمة مشاركتهم، أو قدرتهم على تغيير أي شيء. من هنا سنظل ندور في الدائرة المفرغة الديمقراطية أولاً أم مواجهة الفساد؟

٧ ـ عزمي الشعيبي

لا تكفي الديمقراطية وحدها للحدّ من الفساد بشكلٍ جذري، لكن آليات كشف الفساد في النظام الديمقراطي أسهل بكثيرٍ منها في النظام الشمولي الذي يفتقد

إلى المساءلة والمحاسبة والمشاركة. ويعتمد دورنا في صياغة أدبيات المؤسسات الدولية، واقتراح حلولٍ تنسجم مع ثقافتنا على مبادرتنا العملية، وهي مهمة المفكرين العرب في صياغة أجوبةٍ لمساعدة الناشطين وليس زيادة همومهم من خلال استمرار الجدل حول أهداف الآخر.

٨ ـ نواف الموسوي

أتبنى مقاربة الباحث لكني لا أتقبل أن يصل إلى حدّ المساواة ما بين الديمقراطية والاستبداد، بل أحياناً إلى تفضيل الاستبداد على الديمقراطية، فالديمقراطية كائناً ما كانت سيئاتها، فإن قدرتها على مقاومة الفساد أفضل بالتأكيد من أي نظام استبدادي مهما كان استبداده قليلاً أو ضعيفاً. وكلما ضاقت مساحة الديمقراطية زاد الفساد، والعكس صحيح، على أن تكون الديمقراطية تمثيلاً حقيقياً لتعدد القوى الاجتماعية والسياسية لا ديكوراً تزيينياً.

٩ ـ إدوار الدحداح

يمكن تجزيء مفهوم الديمقراطية إلى أربع خطواتٍ مرحليةٍ: الشفافية (توصل الجميع إلى المعلومات عن الفساد بصورةٍ واضحةٍ) والمساءلة (حق محاسبة الفاسدين والمفسدين وإمكانية محاسبتهم قضائياً أو تنفيذياً) والتنافسية(التمكن من تغيير الفاسدين وعدم التجديد لهم إن كانوا منتخَبين) والإدماج أو التضمينية(إشراك جميع أفراد المجتمع في العملية).

١٠ ـ إسماعيل الشطي (يرد)

لعل أبرز ما جاء في المداخلات الاستنتاج الخاطئ بأن الورقة تُجري مفاضلةً ما بين الديمقراطية الفاسدة وبين الحكم الشمولي، وهذا استنتاجٌ ناتجٌ عن عدم قراءة الورقة بالكامل من ناحيةٍ، وناتجٌ من ناحيةٍ أخرى عن استعراض أساليب المفسدين في تطويع أدوات الديمقراطية لتحقيق الفساد، و ناتجٌ من ناحيةٍ ثالثةٍ عن التساؤلات الاستفسارية حول التوقيت الذي جاءت به حملة الشفافية العالمية. لذا أنصح بقراءة الورقة جيداً حيث تكرّر بين ثنايا سطورها أكثر من مرةٍ أن الديمقراطية هي أفضل الأنظمة التي عرفتها الدولة المعاصرة في تضييق الخناق على الفساد. غير أنه لا بد من التحذير من إغراق الناس بآمال أن الديمقراطية وحدها كفيلةٌ بحلّ المشاكل، فهناك تجاربٌ معاصرةٌ تثبت عكس ذلك، ولا بد كذلك من كشف أساليب المفسدين في إفساد الديمقراطية، وهي أساليب تُرتكب في أعرق الديمقراطيات أو أحدثها، في إيطاليا واسبانيا وانكلترا وغيرها. وهذا ليس تشكيكاً بالديمقراطية بل إنه تحذيرٌ من الفساد وتربصه بالديمقراطية.

أما طرح التساؤلات فلا أدري لماذا تُفهم خطأً؟ أليس من الشفافية التي نعقد من أجلها مؤتمراً اليوم أن نعرف شفافية التوقيت؟ إن طرح هذه التساؤلات ليس تشكيكاً بجهود كثيرٍ من منظمات المجتمع المدني والرسمي لمحاربة الفساد، بل محاولة للفهم وللاستفادة الأفضل من هذه الحملة. وحول التساؤل: هل يمكن للديمقراطية أن تواجه الفساد؟ بالطبع يمكنها ذلك، فمن تجربتي الشخصية عندما توليت يوماً ما رئاسة اللجنة المالية والاقتصادية في البرلمان الكويتي، استطعنا أن نواجه كافة أشكال الفساد. فلقد رفعت القوى الحية في المجتمع الكويتي شعار حماية المال العام، وقد جئت إلى البرلمان والشارع الكويتي معبأ إلى أقصى الحدود. ولقد واجهنا تجار السلاح، وتجار المديونيات، وتجار العقار والعابثين بالاستثمارات العامة، واستطعنا أن نوقف الكثير، وأن نحيل من استطعنا إثبات الانحراف عليهم إلى النيابة العامة، وخلقنا حالة ذعرٍ في صفوف المفسدين يعرفها جيداً أولئك الذين يتذكرون تلك المرحلة، ولكنّ المفسدين في الانتخابات التالية صبوا أموالاً جمّةً للتحكم بتشكيل البرلمان، وجاءت البرلمانات التالية للتعامل مع كلّ القيود والاحترازات التي وضعناها ضد الفساد بميوعةٍ وإهمالٍ، حتى وصل في يوم من الأيام إلى رئاسة لجنة حماية المال العام عضوٌ اشتهر في الكويت بالرشوة الانتخابيةً.

دعوني أذكر لكم قصةً مميّزةً مع الفساد، فلقد تقدمت شركة إنرون الشهيرة لتخصيص محطة كهرباءٍ تأثرت بالحرب، ووضعت سعراً كبيراً لبيع الكهرباء إلى الدولة، ولحسن الحظ أن الوزير المختص آنذاك ومستشاره كانا وطنييْن ضد الفساد، فعرقلا الموضوع، ولكن حدث تعديلٌ وزاريٌ جاء فيه وزير آخر، وتمّ الاتصال باللجنة المالية لوضع حدٍ لذلك، ويومها أرسلت خطاباً أطلب فيه الاستفسار، وتحدثت مع الوزير المختص أعلمه بقصدي من ذلك، واستعدادي للوصول إلى المساءلة السياسية إذا ما أكمل المشوار مع هذه الشركة، فأوقف المشروع برمته. لم تتوقف الشركة بل دفعت الرئيس كلينتون إلى أن يثير الموضوع مع أمير البلاد أثناء زيارته الرسمية إلى الولايات المتحدة الأمريكية، ولقد أجاب الأمير بأن هذه اختصاصات مجلس الأمة وأنه لا يمكنه التدخل في مثل هذا الموضوع. هكذا يعمل الفساد ويحاول أن يصل إلى أغراضه بكل الطرق.

الفصل الثالث عشر

دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد(*)

أنطوان مسرّة(**)

مقدمــة

الفساد ملازمٌ بدرجاتٍ متفاوتةٍ للحياة السياسية التي هي في آنٍ واحدٍ صراعٌ على النفوذ والمصالح والموارد، وهي أيضًا إدارةٌ للشأن العام. لا يعني التلازم ضرورةً أو تبريراً، بل مجرّد ترابطٍ متفاوت الدرجات والمواقع والخطورة والانتشار بين مفهوم وممارسةٍ وثقافةٍ مبنيةٍ على نفوذٍ وصراع نفوذٍ، وبين ممارسةٍ وثقافةٍ تغلّب طابع الشأنَ العام في السلطة والممارسة المواطِنية.

والتوفيق بين السياسة كنفوذٍ وصراعٍ على المصالح والموارد وتعبئةٍ نزاعيةٍ وتنافسٍ، وبين السياسة كإدارةٍ للشأن العام (res publica) ثمرة عملٍ ديمقراطي نضالي يومي. ليست الديمقراطية «نظاماً» سياسياً، حيث إن كلّ نظامٍ دون استثناءٍ يحتوي على بذورٍ فساده وإفساده، بل منهجيةً وآلياتٍ في المشارَكة والمراقبة والمحَاسبة واليقظة المواطِنية الدائمة لترشيد السياسة وإصلاحها وأنْسنتِها.

إنّ مكافحة الفساد هي تالياً عمليةٌ مستمرةٌ في السياق الديمقراطي الذي يفترض انتخاباتٍ حرةً لمراقبة السياسة، وفصلاً بين السلطات للحدّ من استغلال النفوذ، وقضاءً مستقلاً يطبّق القانون، ويحمي الأفراد والجماعات من التسلط والهدْر في الأموال العامة. لا عجب تالياً أن تكون مقولة الإصلاح، ولا سيما الإصلاح

(*) نشرت هذه الدراسة ضمن ملف «الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية: الحلول والمعالجات» في: **المستقبل العربي**، السنة ٢٧، العدد ٣١٠ (كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٤)، ص ١٢٦ ـ ١٤٧.

(**) أستاذ في الجامعة اللبنانية ورئيس الجمعية اللبنانية للعلوم السياسية.

الإداري، دائمةً في كلّ الأنظمة السياسية، إما للحدّ من الفساد المنتشر بدرجاتٍ متفاوتةٍ حسب البلدان، وإما للحدّ من التعقيدات البيروقراطية التي تنحو إليها كل إدارةٍ معقّدة التركيب، عامةً أو خاصةً.

والفساد ظاهرةٌ **كليةٌ**، أي مرتبطةٌ بالمنظومة العامة في المجتمع. إن مخالَفة عاملٍ في مصلحة المياه لنظام تقنين المياه في قريةٍ نتيجة الرشوة جزءٌ من نظام متكاملٍ في المجتمع الكلّي. عامل المياه هذا محسوبٌ على زعيم نافذٍ في رئاسة البلديّة، المحسوبة على الزعيم الفلاني الذي هو محسوبٌ على أصحابً الحلّ والربْط في السلطة المركزية.

ويرتبط الفساد السياسي والإداري **بأربعة** عوامل:

١ ـ آلية السلطة السياسية وكيفية **الوصول إليها والخروج منها.**

٢ ـ مدى الحماية التي يتمتع بها المواطن تجاه السلطة السياسية والإدارة العامة في إطار دولة الحقّ.

٣ ـ منظومة القِيم في المجتمع نتيجة تراكماتٍ تاريخيةٍ وثقافيةٍ.

٤ ـ مشاكل الإدارة ذاتها، وما ينتج عنها من تلكؤٍ أو استرخاءٍ.

أولاً: أشكال الفساد وتجذره داخل الدولة وشبكات الاستتباع

نعني بالفساد المظاهر التالية:

١ ـ استغلال **النفوذ** من قِبل سياسيين أو موظفين في الإدارة العامة للحصول على منافع لصالح هؤلاء السياسيين والموظفين (واسطة، مناقصات، تعيين أزلامٍ في الإدارات لتوطيد شبكة مصالحٍ . . .).

٢ ـ دفع **رشوةٍ** أو برطيلٍ وإكرامياتٍ وعمولاتٍ لقاء الخدمات الإدارية، يتفاوت حجمها حسب طبيعة المعامَلة وأخلاقية الموظف المِهنيّة، إما لمجرّد إنجاز وتسريع معاملة ما، أو لمخالفة نصوصٍ قانونيةٍ. ينتج عن المخالفة هدرٌ في الأموال العامة أو إساءةٌ للشأن العام: استيلاءٌ على أملاكٍ عامةٍ، ضررٌ في البيئة، تهربٌ من الضرائب والرسوم. . إلخ.

ونميّز بين **الرشوة** التي تُنقِص من واردات الدولة أو تؤدي إلى هدرٍ في الموارد واختلاس أموالٍ عامةٍ، و**البرطيل** الوظيفيّ (وهو نوعٌ من الرشوة) الذي يساعد في تسيير الجهاز الإداري وتسريعه. إن البرطيل الوظيفيّ أقل خطورةً من الرشوة وأوسع انتشاراً وأسهل معالجةً إذا أريدت معالجته. وبنظرةٍ متفائلةٍ يمكن القول إن أصحاب

المعاملات اكتشفوا وسيلةً لتسيير «الماكينة» الإدارية. تُشاهَد على مدخل بعض الإدارات لافتةٌ تشير إلى أن المعاملات تُنجَز دون مقابلٍ وفي المهَل المقرّرة. هذا الإعلان الذي يجمع بين مفهومينْ، مفهوم المقابل ومفهوم المهَل، يؤكد على وجود «برطيلٍ» وصفناه **بالمُعَجّل** لأنه يُسيّر جهازاً إدارياً بطيئاً.

إن دراسة الفساد السياسي والإداري متأثرةٌ غالبًا بمقاربةٍ قانونيةٍ شكليةٍ. يدرس غالباً قانونيون أوضاع الإدارة ويخلصون إلى استنتاجاتٍ في تعديل القوانين والأنظمة الإدارية كما لو أن العائق الأساسي يكمن في القوانين، بينما يجري الفساد غالباً بفضل التضخم القانوني، وتشابك النصوص احتيالاً على القانون مع احترام شكلي للنصوص، واستغلال رمزية القانون في عدالةٍ انتقائيةٍ، وتصفيةٍ لمعارضين ومنافسينَ سياسيين. وتكمن تالياً معالجة الفساد في دراسة **مختلف أشكال الاحتيال على القوانين،** لا بمجرّد صياغة قوانين جديدةٍ تزيد من التشابك بين النصوص ومجالات التقيّد بها شكلاً. **والروتين** الإداري، هو عملياً أساليب تعقيدٍ ومماطَلةٍ تحت ستار المراقبة والحرص على المصلحة العامة، طمساً للرشوة ولجعل إمكانيات الكشف عن الفساد مستحيلةً بين الملفّات الورقية المتراكمة، والتعقيدات القانونية الشكلية. وتهدف كثرة التوقيعات على معاملةٍ ما إلى تبعثر المسؤولية والمشاركة في الغنيمة وجعل الكشف عن مصدر الفساد أكثر صعوبةً.

لقد تمكنت أنظمةٌ عربيةٌ في المنطقة العربية، بفضل استدامتها لأكثر من جيلين، من التوغل في كلّ شرائح النسيج الاجتماعي وتوطيد شبكات مستفيدين من مواقع السلطة والنفوذ، وتاليًا داعمين لاستمرارية النظام، وطيّعين في آنٍ واحدٍ لهذا النظام. وفي حال خروج هؤلاء عن الطاعة تُعتَمد استراتيجية فتح الملفات لملاحقتهم وتصفيتهم. وتساعد الأنظمة الكلية عمداً على استفادة قياداتٍ وأفرادٍ من موارد الفساد مع التقصي المستمر بفضل أجهزة الاستخبارات عن تفاصيله وتكوين ملفاتٍ شخصيةٍ لكلّ فردٍ مستفيدٍ من الفساد، فتُستعمَل هذه المعلومات للابتزاز في حال خروج الفاسدين عن الولاء للنظام. وتستغل هذه الأنظمة رمزية القانون لتحسين صورتها في المجتمع من خلال حملاتٍ ظرفيةٍ في الملاحَقَة والتطهير، وعدالةٍ انتقائيةٍ ضد الفساد.

عندما يتوغل الفساد وينتشر في شكل مافيا، أي شبكة فسادٍ ضاغطةٍ، يصبح من الصعب مقاومته من خلال تدابير قانونيةٍ لأنه يعمل **ضمن الدولة وليس خارج الدولة.** يدخل الفاسدون الكبار في النظام ويصبحون قيّمين على الدولة إلى درجة أنهم يقبضون على التشريع والمحاسبة والملاحقة ويتحصّنون بالتالي من خلال السلطة و«القانون» وما توفره لهم السلطة من إمكانيات توزيع خدماتٍ ومنافع لأزلامٍ تابعين

لهم مصالح في دعم منظومة الفساد. ومن الحالات النموذجية في منظومة فسادٍ داخل الدولة و«القانون» وسبل مقاومتها صقليا وكولومبيا[١].

إنّ من الطوباوية تالياً في سبيل مكافحة منظومة فسادٍ **داخل الدولة وليس خارجها**، ومتجذّرةٍ في النسيج الاجتماعي من خلال قِيم وعلاقات استتباعٍ زبائنيةٍ اقتراح خططٍ في التنظيم الإداري تتوافق مع المنطق، ولكنها لا تتصدى للواقع. وغالباً ما تُوفّر خططٌ تنظيميةٌ شكليةٌ الصورة الإيجابية لمنظومة الفساد من خلال رمزيّة القانون، فتستمر المنظومة وتتجذّر، ويلاحَق قانونياً وقضائياً معارضو الفساد الذين يصبحون كبش محرقةٍ. ومن الطوباوية في حالات الفساد الكبير انتظار توفر «إرادةٍ سياسيةٍ» تفتقر إلى الدعم من قوىً اجتماعيةٍ. وإذا ما توفرت إرادةٌ سياسيةٌ حريصةٌ على الشأن العام لمكافحة مافيا الفساد فقد تتعرض إلى الاغتيال أو الملاحقة أو التعجيز من قِبل قوىً أكثر قدرةً وفعاليةً ومتلبسةً بالطهارة القانونية والقضائية.

يرتكز التمييز بين **الفساد الصغير** على مستوى المعامَلات الحياتيّة اليوميّة **والفساد الكبير** على مستوى المناقَصات والتزامات الأشغال العامة على حجم تسريب **الأموال العامة** والهدر، وليس على مستوى **الضرر** اللاحق في نوعية الحياة العامة. إن التأثير السلبي للفساد الصغير في الحياة العامة وفي منظومة القِيم في المجتمع قد يضاهي الفساد الكبير حين يقتصر هذا الأخير على بضع مناقصاتٍ في إطارٍ حصريٍ من النفوذ، وسلب موارد عامةٍ.

ثانياً: المعالجة من خلال وظائف الفساد الاجتماعية والإدارية والسياسية

تتطلب معالجة الفساد معرفة الوظائف الاجتماعية والإدارية والسياسية التي يؤمّنها، لأن المعالجات غير فاعلةٍ إذا اقتصرت على البنيات الفوقية دون توفير بدائل شرعيةٍ لبعض وظائف الفساد. تتطلب معالجة الفساد على مستوى المعاملات اليومية معرفة الوظائف الاجتماعية التي يؤمّنها.

---

(١) Leoluca Orlando, *Fighting the Mafia and Renewing Sicilian Culture* (San Francisco: Encounter Books, 2001).

وسيصدر الكتاب باللغة العربية تحت عنوان: **محاربة المافيا (سيرة ذاتية في العمل السياسي والمقاومة المدنية)**، تعريب إفلين أبو متري مسرة (بيروت: المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم؛ المكتبة الشرقية) (تحت الطبع)، وحول كولومبيا انظر: Ingrid Betancourt, *La rage au cœur*, avec la collab. De Lionel Duroy (Paris: Xo Editions, 2001).

وانفريد بتانكور هي محتجزة من شبكة المافيا منذ العام ٢٠٠٢.

١ ـ الوظيفة الأولى **إداريةٌ** يلعب فيها البرطيل دور المعجّل في الماكينة الإدارية. إذا أريدت المعالجة، يقتضي إعلام المواطن عن سيْر المعاملات بواسطة ملصقاتٍ ومنشوراتٍ لأن لتعقيد المعاملات وظيفة تسهيل الرشوة وتبريرها. لا تفي الدراسات في التنظيم الإداري حول سياق المعاملات ومراحلها وتسهيلها وتبسيط إجراءاتها بالغرض، لأن المعضلة ليست في التنظيم، بل في التعقيد المفتعَل للمعاملات. فالإعلام الإداري لصالح مواطنين مستفيدين ومشاركين ومساهمين في أعباءٍ عامةٍ يضرب بالعمق التعقيد البيروقراطي. الإعلام الإداري، تطبيقًا لمبادئ حق الاطلاع، يعالج وظيفياً الكثير من معضلات الفساد في المعاملات اليومية[٢].

لماذا المعاملات طويلةٌ ومعقّدة؟ السؤال الصحيح هو بالأحرى التالي: لماذا تفشل المساعي لتبسيط المعاملات؟ هروباً من المشكلة تستدعي الإدارة خبراء في التنظيم فيضعون تنظيماً ويفشل، لأن تعقيد المعاملات يلبي وظيفةً بنيويةً في الفساد الإداري. **تعقيد** المعاملات يبرّر الإكرامية، وبواسطة التعقيد يمارَس استغلال النفوذ. يبدو أن الإدارة تنمو لذاتها وتنفّذ مشاريع لتبرر وجودها واستمراريتها، بينما المستهلك هو المدخل إلى الإصلاح: نقطة الانطلاق ونقطة الوصول.

من الممنوع في الأنظمة التي يستشري فيها الفساد توجيه المواطنين وإعلامهم لأسبابٍ عديدةٍ: الخوف من الاعتراض على عددٍ من المخالفات، والخوف من مطالبة المواطن بإنهاء معامَلةٍ في الوقت المحدّد، وإرادة الاستفادة من جهل المواطن لاستيفاء إكراميةٍ. يتوفر إعلامٌ إداريٌ (أو بالأحرى حكومي) على قضايا بعيدةٍ، ولكن لا إعلام على قضايا يوميةٍ تهم الناس. وعلى كلّ حالٍ إن اشتكى مواطنٌ من التأخير تعطّلت معاملته وتعقّدت أكثر.

ليس معيار الإصلاح الإداري ضخامة الأبنية الإدارية وفخامتها، ولا النسق المنطقي للتشريعات، ولا توفر مؤسساتٍ متعدّدةٍ، ولا الدورات التدريبية للموظفين. معيار الإصلاح هو تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن من خلال هذا الإصلاح. المواطن هو المدخل إلى الإصلاح الإداري: نقطة الانطلاق ونقطة الوصول.

من أين البدء في مكافحة الفساد بأشكاله اليومية، والتي تهم الخدمات الإدارية؟ يقتضي غالباً العدول عن المشاريع الكثيرة والكبرى، التي هي هروبٌ من أمورٍ

(٢) فؤاد السعد، **الإعلام الإداري في لبنان اليوم: إشكالية ومضمون ونماذج وتدريب**، تنسيق أنطوان مسرة (بيروت: مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، ٢٠٠٣)، بالإضافة الى ١٦ فيلم قصير.
Les Citoyens et l'administration (Paris: Editions des Journaux et réglementation, 2000).

جوهريةٍ ممكنةٍ سعياً وراء إصلاحٍ شاملٍ بعيد المنال. لا تقتصر هذه السياسة على السلطة المركزية، بل يتولى جزءٌ كبيرٌ منها الجمعيات الطوعية في المجتمع لخلق قوىً ضاغطةٍ في هذا المجال، لأن أكثر الإدارات العربية في بنيتها الحالية والمتراكمة عاجزةٌ وحدها عن تنفيذ هذه السياسة دون ضغطٍ من القوى الاجتماعية.

الإدارة هي في خدمة كلّ المواطنين لا في خدمة السياسيين والنافذين والعاملين فيها. يساهم الإعلام في هذا العمل من خلال زاوية «المقسم ١٩» في جريدة **النهار** إضافةً إلى زاوية «شؤون لبنانية: رسائل القراء»، وكذلك ملحق «حقوق الناس» سابقًا في **النهار**. تحتاج هذه الزوايا في وسائل الإعلام إلى متابعةٍ وملاحقةٍ وكشفٍ يتخطى مجرّد الحصول على جوابٍ شكلي يشكّل تهرباً من المشكلة. تكتفي أحياناً هذه الزوايا بإيراد أجوبةٍ من النوع التالي: «نحن نعمل على معالجة الموضوع»، «لا يمكن معالجته»، لحظنا معالجته في إطار مشروع تطوير البنى التحتية»، هذا إذا لم يتسلح الموظف بقانون الوظيفة العامة ويقول إنه لا يحق له التصريح. لا بأس بهذه الزوايا لأنها تحتوي على شكوىً يعبّر عنها الناس العاجزون عن الشكوى المباشرة لدى مراجع إداريةٍ أو قضائيةٍ. تستطيع وسائل الإعلام الانتقال من مرحلة نشر الشكاوى والتعريف بها إلى مرحلة إجراء تحقيقاتٍ ميدانيةٍ حول مواقع الشكاوى ومصيرها.

يجب أن يترافق هذا العمل مع تنمية مفهوم الوظيفة العامة عند المواطن. لماذا يقْدِم المواطن العربي على الوظيفة في القطاع العام، مع العلم أن الراتب الذي يتقاضاه هو أقلّ مما هو في القطاع الخاص؟ الأسباب هي التالية:

ـ وجاهة الوظيفة العامة، حسب المفهوم السائد، لأن الشخص «ماسك وظيفة» أو «ابن حكومة» على نمط الوظائف التي كانت تُشترى.

ـ المدخول من «الربح البرّاني»: البرطيل أو الرشوة أو «شوفة الخاطر»، «والإكرامية» ولاسيما في الدوائر الحسّاسة (المالية، الدوائر العقارية، الميكانيك، الجمارك . . .).

ـ ليس في الوظيفة العامة تشديدٌ على الإنتاجية. المدرّس يمكن أن يهمل واجباته أو يتغيب أو يتمَارض، على عكس الحال في المدرسة الخاصة حيث المنافسة ترغم على الفعَالية والإنتاجية.

ـ الوظيفة العامة دائمةٌ ومضمونةٌ وإن كانت مؤقتةً، ولاسيما إذا كان الموظف مسنوداً و«له ظهر»، بينما الوظيفة الخاصة خاضعةٌ للعرض والطلب.

الحرص على الأموال العامة وعدم هدرها مرتبطٌ بمدى إحساس المواطن أن ما يُصْرف من أموالٍ، بدرايةٍ أو بهدرٍ، جزءٌ من ماله هو الذي دفعه، أو قد يدفعه، كضرائب ورسوم إذا زادت المصاريف والأعباء العامة. **تمكّن** الإدارات العصرية اليوم المواطن يومياً بماً تقدّمه له، وتعتمد **الشفافية** في شرح حصيلة الواردات ووجهات الإنفاق، وتفسّر له محاسبياً أنّ كلفة البند الفلاني من الضمان الاجتماعي مثلاً يفترض من المواطن أن يدفع ضرائب ورسوماً في هذا الباب أو ذاك. يشعر المواطن ـ لا نظرياً بل **في محفظته المالية** ـ أن الجسر الذي يمر عليه مثلاً قد شارك هو في دفع ثمن بنائه وإصلاحه وصيانته. ويخشى عندها كل مواطنٍ أن ينهار الجسر (أو تقصفه مليشيات!) لأنه هو الذي سيدفع الثمن ضرائب ورسوماً.

أما في الدول العربية فإن الإدراك معاكسٌ، حتى بالنسبة إلى أضرار الحرب حيث يشعر اللبناني أن **لا علاقة له** بتمويل إعادة الإعمار، وأن المسألة **خارجيةٌ بخارجيةٍ**. وينمّي هذا الحس طريقة طرح موضوع إعادة الإعمار، بينما من المفترَض، بعد كل ما حصل من دمارٍ، أن يشعر اللبناني أن كِلفة إعادة البناء تقع على عاتقه إذ أنه يدفع فعلياً ثمنه من رواتب متدنيةٍ في القطاع العام، وتضخم، وتدني مستوى معيشةٍ، وزيادةٍ في الدين العام. إن الإدراك السائد هو أن **كلّ ألإعمار في لبنان مسؤولية هيئاتٍ ماليةٍ دولية**. ما الرادع النفسي في المستقبل لعدم المساهمة في قصف ونهب الإدارات والمنشآت العامة؟ وإلى أي مدىً تصيب كِلْفة الإعمار محفظة نقود كلّ لبناني؟ المسألة غير واضحةٍ، وتبدو الكِلفة «على الطليان». فرضت بعد زلزال العام ١٩٥٦ رسوم طابعٍ للإعمار، واستمرت لفترةٍ طويلةٍ حيث شعر خلالها اللبناني أنه يدفع كلفة إعادة بنَاء ما هدّمه الزلزال. اليوم، ليس لديه شعورٌ مماثلٌ بشأن الضرائب والرسوم التي يدفعها والتي تبدو له أنها غير عادلةٍ اجتماعياً بل صورتها عنده أنها **تشليحة**.

لم تتوفر في الدول العربية ـ ولاسيما في الأنظمة الريْعية ـ فلسفةٌ ضريبيةٌ، وتربيةٌ ضريبيةٌ لصالح جباية الضريبة نفسها، ولا إعلامٌ ضريبيٌ يربط بين المواطن والأموال العامة الناتجة عن الرسوم والضرائب التي يدفعها هو أو التي ساهمت بها الأجيال السابقة. المصلحة العامة في جوهرها مصلحةٌ ماديةٌ بل «مالية». رمي الأوساخ في الشارع مثلاً يزيد من مصاريف البلدية للتنظيف مما ينعكس على نوعية الخدمات البلدية وعلى حجم الرسوم المستوفاة. وتقضي التوعية في هذا المجال الشرح المحاسبيّ لحجم الأموال التي تُصرف على التنظيفات ومصادرها وإدارتها وتخفيضها أو زيادتها.

نجاح اللامركزية الإدارية على مستوى البلديات مرتبطٌ بقرب المواطن من الأموال التي تُصرف، ومدى مساهمته ومشاركته في هذه الأموال، وحرصه عليها ـ لأسبابٍ أنانيةٍ أولاً ـ من الهدر عن طريق الفساد. جاء في كلام أحد المسؤولين لإذاعةٍ خاصةٍ، جواباً عن سؤال أحد المواطنين عن الهدر في تزفيت بعض الطرقات: «**شو عين هذا المواطن ضيقة**». وفي الحقيقة أنه كلما كانت **عين المواطن ضيقةً** في صرف الرسوم والضرائب زاد سلوكه مواطنيةً وحرصاً على الشأن العام. وكل هذا يتطلب الانتقال من مفهوم **الخزينة** الذي هو مفهوم ملَكيٌ إمبراطوريٌ إلى **مفهوم الأموال** العامّة التي يغذيها المواطنون لقاء خدماتٍ عامةٍ. تنمية شعورٍ بذلك هو المدخل للتربية على المحاسبة والمراقبة (Accountability).

يرى البعض أن هنالك علاقةً بين اللامركزية وتسهيل المعاملات. انساقت بعض الدراسات في تضخيم مسألة المعاملات وشروطها. قد تظل المعاملات صعبةً مناطقياً في حال استمرار تعقيدها من أجل الرشوة وفي حال عدم اعتماد التقنيات الإدارية الحديثة. إن الخدمات البريدية والمصرفية واستعمال الحاسب كفيلةٌ بتسهيل معامَلات المواطنين. ولكن إغراق المعاملات في التسلسل الإداري، وتشابك المسؤوليات، بغية طمس الأعمال المخالفة للقانون أو العائدة إلى الرشوة، هي من العوائق الميدانية في نجاح ما هو متوفرٌ من نصوصٍ لامركزيةٍ.

قد تلجأ السلطة استغلالاً لرمزية القانون إلى الهروب من المشكلة بإنشاء مؤسساتٍ جديدةٍ، بدلاً من تحديد مواقع الخلل وتفعيل ما يمكن داخل الإدارات القائمة. وتتحول بالتالي معظم المؤسسات الجديدة إلى عبءٍ جديدٍ يزيد من التضارب في المهام والخلط في الصلاحيات، وبالتالي في خلق البلبلة عند الموظفين وتوسيع منظومة الفساد. فهل يكفي لإزالة الرشوة أو الحدّ منها تبسيط المعاملات وتعيين رؤساء قادرين، واللجوء من حينٍ إلى آخر إلى ما يسمى بالإصلاح الإداري؟ تلوح المسألة أكثر تعقيداً ويفترض التعامل معها ـ إذا ما وُجدت إرادةٌ حقيقيةٌ للمعالجة ـ معرفةٌ من الداخل للدوائر الحكومية حول طرق الرشوة وأسبابها وظواهرها وطبيعتها ونتائجها ومستواها.

٢ ـ الوظيفة الثانية **اقتصادية** إذ تشكل الرشوة في المعاملات اليومية وسيلة تعديلٍ تلقائي للدخل يتوازى مع ارتفاع كِلْفة المعيشة، وتطور حاجات العائلة. تشكّل الرشوة على مختلف أنواعها وسيلةً من وسائل تعديل الرواتب. ويميل أصحاب العلاقة إلى التماس السرعة وإلى دفع ثمنها. فيلعب البرطيل دور منظّم للدخل إزاء ارتفاع كِلْفة المعيشة وتزايد المتطلبات العائلية. وتُظهر نظرةٌ أوليّةٌ إلى تاريخ الرشوة

و«البرطيل» أن مقدارها بالنسبة إلى نوع معينٍ من المعاملات قد تطورّ في المجتمعات العربية من أداءٍ عينيٍ أيام العثمانيين بتزويد موظفي الإدارة بمختلف السلع الغذائية إلى دفع مبلغٍ ماليٍ.

ويمكن التمييز بين **ثلاثة** أنواع من الموظفين تجاه الفساد: الذين يعدّلون دخلهم مع ارتفاع كِلْفة المعيشة بوسائل شرعيةٍ، بالمساهمة في لجانٍ إداريةٍ منتجةٍ أو غير منتجةٍ، أو بوظيفةٍ ثانيةٍ خاصةٍ، أو بفضل موارد شخصيةٍ، والذين يلجؤون إلى الرشوة التي ترتدي أشكالاً عدةً، وتُوافق كلَّ مزاج، وأخيراً الذين يكتفون براتبهم لأنهم ليسوا في مركزٍ يسمح لهم بتلقي الرشوة، أو لأنهم يتمتعون بأخلاقيةٍ رفيعةٍ. تتطلّب الرشوة التي تضرّ مباشرةً بالمال العام إعادة النظر في أجهزة المراقبة والتفتيش. أما البرطيل الوظيفيّ الذي يؤمّن تسريع المعاملات، فمعالجته مرتبطةٌ **أولاً** بسلّم الرواتب في الإدارة، وبإمكان نظام الجباية في رفع هذا السلم، وهو مرتبطٌ **ثانياً** باعتماد منهجيةٍ جديدةٍ في تعريف المواطنين بسير المعاملات بواسطة ملصقاتٍ ومكاتب استعلامٍ ومنشوراتٍ، وليس فقط بتنظيمٍ نظريٍ لسير المعاملات دون إعلامٍ إداريٍ مكثفٍ.

يتوفر للإعلام الإداري حظوظٌ واسعةٌ في النجاح، لأنه تنامت في كل بلدان العالم مفاهيم حقوق الإنسان والكرامة الفردية، ودور الإدارات الرسمية في تأدية خدمةٍ عامةٍ لا ممارسة نفوذٍ واستغلال نفوذ. وتنامَت هذه المفاهيم وإدراكها بفضل انتشار الشِرعات الدولية لحقوق الإنسان، وبفضل التواصل الإعلامي وامتداده ووصوله إلى الناس على الرغم من العوائق في الأنظمة السلطوية.

يشعر العربي الذي يقيم فترةً وجيزةً في الخارج كيف أن حقوقه وواجباته تجاه الإدارة مصونةً، إذ ترعاها مجموعة من الأصول. يخبرك أحدهم أن السفارة السويسرية ترسل إلى شابةٍ سويسريةٍ قاطنةٍ في بلدٍ عربيٍ، وبلغت الثامنة عشرة من العمر رسالةً حول حقوقها وواجباتها. ويحدّثك آخر عن استلامه شيكاً بقيمة ٣٦ دولارًا كندياً من وزارة المالية الكندية هو حصيلة خطأ في قيمة الضريبة بعد سنةٍ من تأديتها، ومن دون أي مطالبةٍ من المواطن. أما معزوفة «تعا بكرا» التي يقولها الموظف في البلاد العربية لصاحب العلاقة فأصبحت معروفةً[٣].

---

(٣) **علاقة المواطن بالإدارة العامة: نماذج في المعاملات والإعلام الإداري**، إشراف أنطوان مسرة، بالتعاون مع مجموعة من الباحثين (بيروت: المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم؛ المكتبة الشرقية، ١٩٩٥ ـ ١٩٩٦).

ثالثاً: دور المجتمع الأهلي في مكافحة الفساد: ما العمل؟

مكافحة الفساد متكاملةٌ بين الدولة والمجتمع وقد تكون الدولة ذاتها خاضعةً لمافيا الفساد فيتوجب تالياً على المجتمع الأهلي الضغط على الحكم و«تغيير» السياسة. يقتضي الإقرار بأن التوعية المواطنية محدودة الفعالية في أنظمةٍ ريعيةٍ عربيةٍ (Rentier States) تستغل لصالح النظام موارد النفط، وتوزّع جزءاً ضئيلاً من هذه الموارد في شكل ضماناتٍ مدرسيةٍ وصحيةٍ ليس على مواطنين معنيين ومشاركين ومساهمين في موارد وأعباءٍ عامةٍ، بل على رعايا لا يتمتعون بحق المطالبة والمساءلة. تتصف الدولة الريْعية بسبع ظواهر سياسيةٍ مرضيةٍ: الاستقلالية عن المواطنين، التدخل الخارجي، تحالفاتٌ وتحالفاتٌ مضادةٌ لحماية النظام (Coupism on and Countercoupism)، غياب الحوافز لسياسةٍ مواطِنية، ضعف المناعة تجاه الابتزاز، عدم الشفافية في الإنفاق العام، ضعف فعالية الإدارة العامة[٤].

الثقافة المواطِنية أساسها العلاقة الضرائبية التي تنقل الفرد من حالة الرعاية فتجعله معنياً ومشاركاً ومساهماً وتبرّر الحق في المراقبة والمساءلة، وتجسد عملياً هذا الحق من خلال سياق المال العام. الحاجة تالياً إلى رصد نماذج اختباريةٍ ومعياريةٍ في مكافحة الفساد في المجتمعات العربية وتقويم سياقاتها وفعاليتها. ويُذكَر عالمياً نموذج هونغ كونغ الذي لا يقتصر على لجنةٍ وتشريعاتٍ بل يشمل سياقاتٍ متعددةً ومتكاملةً واستراتيجياتٍ تنظيميةً وبشريةً. والذين سعَوا إلى نقل النموذج لم يصيبوا الهدف بسبب فقدان التكامل. في الجزائر أنشئت لجنةٌ سنة ١٩٩٦ لم تحقق أهدافها بسبب عدم استقلاليتها وعدم توفر الشفافية. وقد ألغاها الرئيس الجديد بسبب

(٤) Mick Moore, «Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries,» *International Political Science Review*, vol. 25, no 3 (July 2004), pp. 297-319; Svetlana Tsalik, *Caspian Oil Windfalls: Who Will Benefit?*, edited by Richard Ebel, Foreword Joseph E. Stiglitz (New York: Open Society Institute, 2003); Robert H. Jackson, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations, and the Third World*, Cambridge Studies in International Relations; 12 (Cambridge, MA; New York: Cambridge University Press, 1990); Terry Lynn Karl, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, Studies in International Political Economy; 26 (Berkeley, CA; London: University of California Press, 1997); Gwenn Okruhlik, «Rentier Wealth, Unruly Law, and the Rise of Opposition: The Political Economy of Oil State,» *Comparative Politics*, vol. 31, no. 3 (April 1999), pp. 295-316; Dirk Vanderwall, *Libya Since Independence: Oil and State-Building* (Ithaca, NY; London: Cornell University Press, 1998); L. Wantchekon, «Why Do Resource Abundant Countries Have Authoritarian Governments?,» Paper Presented at the American Political Science Association, Annual Conference, Washington DC, 2000, and Daniel Yergin, *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money and Power* (New York: Simon and Schuster, 1991).

استهلاكها ميزانيةً من دون نتائج ولم تُستبدَل بإطارٍ آخر[٥].

يرتبط بناء ثقافة الشفافية والمساءلة ومقاومة الفساد بمفهوميْن: القاعدة الحقوقية والمال العام.

١ ـ **القاعدة الحقوقية** (Rule of Law) تؤسّس لعلاقاتٍ اجتماعيةٍ وسياسيةٍ لا تقوم على توازن قوى ونفوذٍ وموقع سلطوي بل على معايير حقوقيةٍ ضامنةٍ للمساواة والعدالة وعدم التمييز. على عكس ذلكَ تقوم غالباً العلاقات في المجتمعات العربية (العائلة، رفاق العمر، المدرسة. . .) على توازن قوىً وليس على القاعدة الحقوقية[٦].

٢ ـ **المال العام** هو المساهمة التي يقوم بها طوعاً أو قسراً شخصٌ طبيعيٌ أو معنويٌ، للقيام بأعباء تفرضها الحياة المشتركة مهما اتخذت هذه المساهمة من صيغ نقديةٍ أو عينيةٍ أو كيفما تحولت في ما بعد إلى أموالٍ منقولةٍ أو غير منقولةٍ. إنهَ المال المختص بالدولة والمؤسسات العامة والبلديات وهو يشمل أموال مختلف الهيئات التي غايتها النفع العام، ووسيلتها السلطة العامة، أو التي تتغذّى من مساعداتٍ أو مساهماتٍ من الدولة بقطع النظر عن صفة القيمين عليها. المواطن شريكٌ أساسيٌ في المال العام، وكل تعدٍ على المال العام هو تعدٍ على مصالح المواطنين والخدمات العامة المتوجبة لصالحهم وعلى المجتمع عامةً الذي نشأ بفعل المساهمات المشتركة.

الدولة والبلديات والمؤسسات العامة بحاجةٍ إلى المال العام لـ:

ـ تغطية النفقات العامة الإدارية: رواتب وأجور، مفروشات، لوازم. . .

ـ الإنفاق على المرافق العامة والخدمات العامة الاقتصادية والاجتماعية والتربوية والصحية. . . إلخ

تحدّد الحاجات العامة نطاق النفقات والإيرادات والجزء من الدخل القومي الذي تستوفيه الدولة، وكل ذلك يتوقف على دورها ذاته. أما منابع التعدي على المال العام فثلاثةٌ رئيسةٌ:

---

(٥) Transparency International [TI], *Combattre la corruption (Enjeux et perspectives)*, dir. Djellali Hadjadj (Paris: Karthala, 2002), p. 252.

(٦) وقائع المؤتمر الدولي الذي عقدته المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم بالتعاون مع «Culture of Lawfulness Project» في فندق ميريديان ـ كومودور بيروت في ١٩-٢٠/ ٣/ ٢٠٠٤، حول موضوع «التربية على القاعدة الحقوقية: إشكالية ومضمون وخطط ثقافية وتربوية».

أ ـ **من قِبل السلطة**:

ـ بواسطة المشاريع التي تقوم بها والتي قد تكلّف كثيراً بحجة أنها ضروريةٌ، ثم يتبين بأنه ليس هناك حاجةٌ إليها، أو أن هذه الحاجة ليست من الأولويات، أو يتبين بأن كِلْفة المشاريع كانت عند التنفيذ أعلى من الكِلْفة الحقيقية.

ـ بواسطة الموظفين الذين بتصرفهم السلوكي قد يحمّلون المواطنين أعباءً ماديةً أو إهاناتٍ شخصيةً مما يمكن ترجمته بضرائب أو رسومٍ إضافيةٍ، أو ظلمٍ معنويٍ قد يصعب تقديره في ظروفٍ كثيرة.

ـ بواسطة التشريعات أو الأنظمة التي تفرض أعباءً غير مبرّرةٍ أو غير عادلةٍ على المواطنين مما قد يصحّ في بعض الأحيان وصفه بمعاقبة قطاعاتٍ منتجةٍ لأجل منفعة قطاعاتٍ طفيليةٍ، كان من الأجدى تحويلها إلى قطاعاتٍ منتجةٍ بدلاً من تثبيتها في الكسل والجمود.

ـ بفعل تقاعس السلطة وإهمالها في استعمال سلطتها لأجل تحصيل المال العام، أو المحافظة عليه، أو استعمالٍ مشوهٍ، وغير متساوٍ لهذه السلطة.

ب ـ **من قبل المواطنين**:

ـ بفعل إحجامهم عن دفع ما يترتب عليهم من ضرائب أو رسومٍ أو بدَلاتٍ إلى المالية العامة أو استعمالهم وسائل غشٍ واحتيالٍ للتخلص من هذه الموجَبات.

ـ بفعل إقدامهم الواعي أو غير الواعي على تدمير الموجودات العامة، سواء أكان ذلك في الشوارع أم الأبنية الحكومية أم مختلف المرافق العامة.

ج ـ **من قِبل مجموعات الضغط**: يقصد بذلك التجمعات على أنواعها وعلى الأخص الأحزاب والنقابات واتحاداتها والجمعيات والزعامات والمراجع التي بفعل تنافسها لما تراه استمالةً للرأي العام أو لاتباعها، فإنها بتوجهاتها المختلفة ولا سيما غير المباشرة أو بجمودها أو لامبالاتها أو مطالباتها، قد تشجع على تحميل المال العام كلّ شهواتها مما يؤدي إلى المزيد من الإهدار والمزيد من الصعوبات. ويساعد وضع شِرعاتٍ سلوكيةٍ على بناء ثقافة المال العام، وبروز رأيٍ عامٍ مناهضٍ للفساد. هذه الشرعات، وهي ضروريةٌ ولكن فعاليتها مرتبطةٌ بآلّية متّابعة ورصد إشكاليات ومجالات خرقها وتطبيقها(٧). تهدف الشِرعات الخلقية إلى:

(٧) TI, *Combattre la corruption (Enjeux et perspectives)*, p. 223.

أمثلة لشرعات سلوكية للمؤسسات متوفرة على موقع: <http://www.transparency.org>.

ـ تعزيز التوجه الديمقراطي للإدارة في علاقاتها بالمواطنين بصفتهم قيمين على حصيلة مكتسبات وتراث الأجيال ومساهمين في أعباءٍ عامةٍ ومستفيدين من خدماتٍ عامةٍ.

ـ تحقيق الشفافية ومسؤولية الإدارة تجاه المواطن.

ـ بناء الثقة بين المواطن المساهم في أعباءٍ عامةٍ والمتضامن مع شركائه في المواطنية والإدارات العامة التي تتولى الجباية والإنفاق.

ـ تعزيز المواطنية الضريبية التي هي أساس السلوك المواطني حيث إن المواطن الذي يساهم في أعباءٍ عامةٍ تحت مظلة التضامن الوطني من حقه المشاركة والمساءلة والمحاسبة(٨).

من أبرز أهداف برامج ثقافة المال العام والقاعدة الحقوقية تنمية الإدراك الحسي لدى الناس أن التعدي على المال العام من خلال خرق القواعد الحقوقية يؤثّر في نوعية حياتهم ومصالحهم المباشرة. إن الشارع المليء بالحفر ودون صيانةٍ، والأسلاك الكهربائية التي لا تنير، وقنوات المياه المعطّلة التي لا تروي، أو لا تصرّف المياه، والمدرسة الرسمية المقفَلة، أو التي يغيب عنها المدير والمعلمون . .إلخ هي مظاهر لسوء إدارة المال العام، ولانعكاس سوء الإدارة على الحياة اليومية لكلّ مواطن. النشاط المالي للدولة والبلديات والمؤسسات العامة هو تالياً من الأمور التي تمس المواطن عن قربٍ، وتحيط به في حياته اليومية، وتنعكس على أوضاع المجتمع والعلاقة بالوطن. والمواطنون الذين يقومون بتمكين الدولة والبلديات والمؤسسات العامة من القيام بمهامها بما يدفعون من ضرائب ورسوم هم شركاء في الوطن، فالمال العام هو مالهم: «خزينة الدولة جيوب رعاياها»، والحاجات العامة هي حاجاتهم.

يؤدي سوء إدارة المال العام إلى تردي أداء السلطة في مختلف المجالات: تردي حالة الطرق والمدارس والخدمات الطبية وعلى مستوى التعليم وعدم إتمام المشاريع وتزايد تكاليفها. ويحمل التعدي على المال العام ولاسيما المرافق العامة (ماء، كهرباء، اتصالات. . . إلخ) السلطة العامة إلى زيادة الضرائب والرسوم لمواجهة العجز في هذه المرافق.و لابدّ للمواطن من التعامل يومياً مع الضرائب والرسوم، إن لم يكن معها جميعها، على الأقل مع معظمها. فعندما يستحصل على مأكلٍ وملبسٍ ومشربٍ

(٨) فؤاد السعد، «شرعة المواطن في علاقته بالإدارات العامة،» و«شرعات المواطن القطاعية التربية، الصحة، البيئة، التراث، السلامة العامة، المال العام،» تنسيق أنطوان مسرّة، ٢٠٠١، بيروت، أقرها مجلس الوزراء في ١٥/ ١١/ ٢٠٠١.

وصحةٍ وتعليمٍ وغيره، فهو يدفع الضرائب والرسوم عليها على مدار العام، ويدفع الغرامات والجزاءات التي تلحقه عند الإضرار بالمال العام أو المنشآت والمرافق العامة، الحكومية والبلدية والمؤسساتية، كما عند الإضرار بالأملاك العامة والخاصة للدولة، وكذلك الإضرار بأموال الأفراد في المجتمع.

وما دام الأفراد في المجتمع، بما يحققون من دخلٍ أو إيراداتٍ، أو بما ينفقون من هذا الدخل أو هذه الإيرادات، هم هدف الضرائب والرسوم، وما دامت الأموال العامة هي بالدرجة الأولى أموالهم لأنها اقتطاعٌ من مداخيلهم، فالسهر على هذه الأموال واجبٌ كما السهر على الأموال الخاصة، فلهم الحق في مراقبة استعمال الضريبة، وطلب تأدية الحساب عنها.

كيف يتعامل المواطن العربي تالياً مع المال العام في حياته اليومية؟ هل يدفع الضرائب والرسوم بصورةٍ صحيحةٍ؟ هل يعرف أين يذهب هذا المال؟ كيف يُنفق، وأين يُنفق؟ وهل يُنفَق وفقًا للأصول بدون هدرٍ أو فسادٍ أو تبذيرٍ؟ لم توضع برامج في المنطقة العربية لبناء المواطنية الضريبية، إذ تُختصَر المواطنية بأربع عباراتٍ: أنا أساهم، وبالتالي أنا معنيٌ، أنا مشاركٌ، أنا مسؤولٌ. من يساهم له الحق بأن يشارك ويسأل ويحاسِب من دون أن يكون طارئاً ومتطفلاً على شؤون غيره.

الحجارة الصخرية التي رُصفت منذ أجيالٍ هي ملك الحي، لأنها رُصِفت من أموال الناس، وكذلك الشارع والمدرسة والمشفى والمكتبة العامة والمنتزهات. . . إلخ. السياسة في رقي مفهومها إدارة الشأن العام لمصلحة مواطنين واعين ومساهمين في أعباءٍ عامةٍ بدءاً من جيوبهم واستهلاكهم والخدمات العامة المتوفرة لهم. تبدأ تالياً الثقافة الضريبية في الشارع والحي والبيت والمدرسة والمجتمع بالإدراك الحسي لآثار الضريبة في الحياة اليومية، وفي المجال الاقتصادي والاجتماعي العام. أساس المواطنية: من يدفع ومن يحاسب؟ وطالما أن المواطن يدفع فمن حقه أن يعرف ويشارك ويسأل ويحاسب.

كيف ننتقل من الحرص على الشأن العام والكلام عنه إلى السلوك والممارسة في مقاومة الفساد؟ يحتاج الأمر إلى العمل بمنهجيةٍ متعددة الاختصاصات والأساليب في مجاليْ القاعدة الحقوقية والمال العام:

١ ـ **المؤسسات التعليمية**: إنها قادرةٌ على القيام بمبادراتٍ في المجالات التالية:

ـ مراجعة الكتب المدرسية وبخاصة كتب التاريخ التي تتضمن نظرةً سلبيةً إلى الضرائب («فُرضت عليهم الضرائب»، «وثاروا على الضرائب». . .) حتى بعد فترة

الاستقلال والعمل على تصحيح هذه النظرة.

ـ تنمية النقاش العام حول قضايا حياتيةٍ يوميةٍ مشتركةٍ ليس هدفها البراعة الكلامية أو القدرة على تقديم البراهين أو الإقناع، بل تحقيق نقاشٍ عامٍ لبلورة رؤيةٍ مشتركةٍ حول موضوعٍ مشتركٍ مع تحديد الحقوق والواجبات.

ـ إنتاج وسائل تعليميةٍ حول المال العام والشفافية والمساءلة مكملةٍ لمضمون برامج التربية المدنية.

ـ توسيع مجال تعليم التاريخ ليشمل التاريخ الاقتصادي والاجتماعي حيث تظهر أهمية المال العام والضرائب ودفعها وجبايتها وتأثير الوضع المالي تاريخياً على الثورات والاستقرار.

تنزيه بعض العبارات من رواسبها التاريخية وإدراكها السلبي كعبارة «مكلّف» بدلاً من مساهم (contribuable) «وضريبة» «وخزينة» بدلاً من مالٍ عام، وهذا يعبِّر عن رواسب تاريخيةٍ سلبيةٍ، وعن الجانب السلطوي والفوقي لبعض الدعائم المالية للدولة.

ـ توسيع اهتمام الاختصاصيين في علم النفس وعلم النفس التربوي في مجالات علم النفس الضريبي فيكتسب المواطن الإدراك النفسي البعيد ـ وليس الآني ـ لمختلف القضايا: ما تأثير أي فعلٍ على المدى المتوسط والطويل فيه وفي أولاده وحفدته؟

ـ العمل على توظيف وتوجيه القدرات في الإبداع والانفتاح والمبادرة والتكيف والصمود نحو الصالح العام من خلال المساهمة والمشاركة والتطوع وأنشطة وبرامج تؤثّر في السلوك، «كتبنّي» تلميذٍ أو مجموعة تلامذةٍ شجرةً أو رصيفاً أو مرفقاً عاماً في المدرسة أو الجامعة أو محيط المؤسسة التعليمية للاعتناء به وصيانته والتوعية بحمايته.

ـ تحويل مطلب الشفافية إلى تساؤلٍ يومي محسوس، وربما مرات عديدة في اليوم الواحد، لدى كل مستهلكٍ يشتري سلعةً خاضعةً للضريبة على القيمة المضافة فيتساءل: أين تذهب حصيلة الأموال المستوفَاة؟ وهل تُصرف في الطريق الصحيح وفي سبيل المصلحة العامة؟

ـ إشراك التلامذة والطلاب في بعض هموم صيانة مؤسساتٍ تعليميةٍ تضررت بسبب الإهمال أو التعدي، وإعلامهم من خلال منشوراتٍ عن كلفة تشذيب الأشجار في حرم المدرسة أو الجامعة، أو تنظيف الصفوف أو إصلاح مجاري المياه التي أسيء استعمالها.

ـ تنظيم أنشطةٍ تساهم في «شخْصنة» المال العام أي إدراك الفرد أن الشأن العام ينعكس عليه وعلى مصالحه، على المدى القصير أو المتوسط أو الطويل، فيشعر أن المال العام يعنيه، وأن الشارع شارعه، والحي حيّه، والمبنى المشترك الذي يقطنه مبناه، وأن له مصلحةٌ شخصيةٌ بذلك.

ـ تكثيف الأعمال التطبيقية في المؤسسات المدرسية والجامعات وورشات التدريب حول المال العام بشكلٍ حسي وملموسٍ وقابلٍ للمشاهدة والمراقبة المباشرة في قضايا الضرائب والرسوم وكلفة الأشغال والتجهيزات العامة، وعلى سبيل المثال تكليف تلامذةٍ أو طلابٍ بدراسة ما تدفعه عائلةٌ من أربعة أشخاصٍ كضرائب ورسوم سنوياً إذا كان راتب الأب الموظف في إدارةٍ عامةٍ مليوني ليرة لبنانية، إذ عندما تقتطعُ الضريبة من المصدر فقد ينتفي الشعور الحسي والمستمر بوجود هذه الضريبة، وقد يعتاد الموظف على هذا الاقتطاع بينما يقضي السلوك المواطني الإدراك الحسي للعبء العام لأنه ينمّي مزيداً من المطالبة بالشفافية والمساءلة والمحاسبة.

ـ عرض جردة موازنةٍ للتلامذة والطلاب في بعض الحالات حيث يتم جمع تبرعاتٍ أو مساهماتٍ لأهدافٍ خيريةٍ أو لمشروعٍ مشتركٍ بشكلٍ يلمسون فيه حصيلة التبرعات أو المساهمات وكيفية إنفاقها والذين استفادوا منها (أصحاب حاجاتٍ خاصةٍ، فاقدو النظر، مسنون، أيتام. . .) فيكتسبون بذلك إدراك المسؤولية والتضامن.

٢ ـ **المؤسسات الاقتصادية والنقابية**: لا تمارس القوى الاقتصادية في المنطقة العربية ـ وحيث تستطيع ذلك كما في لبنان ـ دوراً فاعلاً في الضغط على الحكومات في سبيل حسن إدارة المال العام، وتطبيق القاعدة الحقوقية، بل تعتمد غالباً القوى الاقتصادية والنقابية على بعض جمعيات الدفاع عن حقوق الإنسان والديمقراطية، وتصدر بيانات «تذمر» عامةً عن «الحالة الراهنة»، بينما النقابات المهنية والمؤسسات الاقتصادية معنيةٌ مباشرةً في بروز إدارةٍ فاعلةٍ تكون عنصر تنميةٍ وازدهارٍ. وتستطيع الهيئات الاقتصادية (مصارف، مصانع، تجارة، سياحة. . .) والنقابات في إطار مجتمعٍ أهلي فاعلٍ القيام بالأعمال التالية ضد الفساد:

ـ ممارسة الضغط على أصحاب النفوذ في سبيل تحرير الإدارة العامة من المداخلات السياسية.

ـ الحوار مع السلطات العامة وممارسة الضغط في سبيل ترشيد السياسات الضريبية والمالية، وتحقيقاً للعدالة الاجتماعية والسلام الاجتماعي.

ـ إصدار مجالس جمعيات الصناعيين والتجار والمصارف والهيئات الاقتصادية عامةً شِرعاتٍ خلقيةً تتضمن آليات عملٍ لمقاومة التواطؤ مع أصحاب النفوذ بشكلٍ يسيء إلى الأموال العامة، ويؤدي إلى انتشار الفساد.

ـ ممارسة الوساطة بين الإدارات العامة والمواطنين، حسب مختلف القطاعات المهنية وتنوعها، في سبيل تعريف المواطنين على المعاملات الإدارية المتعلقة بكل مهنةٍ، والحقوق والواجبات المالية والضريبية المترتبة على أصحاب المهن، والدفاع عن هؤلاء في حال تعرضهم لظلمٍ في ممارسة هذه الحقوق والواجبات.

في إطار برنامج «الإعلام الإداري» في مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية فؤاد السعد دعيت النقابات والهيئات المهنية لممارسة دور الوسيط بين المواطنين والإدارات العامة لتعريف المواطنين بحقوقهم وواجباتهم تجاه الإدارات حسب القطاعات المهنية، وشارك طلاب دراساتٍ عليا في قسم «إدارة الموارد البشرية» في جامعة القديس يوسف في صياغة نماذج تطبيقيةٍ في هذه الوساطة[٩].

٣ ـ **الجمعيات الأهلية،** ولا سيما جمعيات الدفاع عن المستهلكين: ما عدد الجمعيات في الدول العربية العاملة في مجال الدفاع عن المستهلكين؟ ليس سبب ضآلة هذه الجمعيات الأنظمة السلطوية القائمة بل الثقافة الزبائنية السائدة، وضعف إدراك الناس لمصالحهم. يمكن وصف حالة الأمة العربية من خلال الحادثة التالية: خلال ورشة ترميمٍ في أحد المنازل في الأشرفية (بيروت)، شبّ خلافٌ بين عمالٍ عربٍ من سوريين ومصريين يعملون في الورشة. وهدّد أحدهم باللجوء إلى مراجعة «الاستخبارات»، فتدخل أصحاب البناء لمصالحتهم. تشاجروا لدى حديثهم عن السياسة الإقليمية العربية العليا فاختلفوا بينما هم يتقاضون ذات الأجر اليومي، ويتماثلون في مستوى معيشتهم ومشاكلهم، وما يجمعهم يفوق بكثيرٍ ما يفرّقهم. تشاجروا حول زعمائهم! إنها حالة الأمة العربية. القضايا الحياتية اليومية المشتركة، والمصيرية بالنسبة إلى التنمية والمستقبل والمناعة القومية، لا زعماء لها.

المجتمعات العربية بحاجةٍ إلى:

ـ تأسيس جمعياتٍ تُعنى بحقوق المستفيدين من خدماتٍ عامةٍ، والدفاع عن المستهلكين على المستوى الوطني والمحلي.

ـ المساهمة في بروز رأيٍ عامٍ فاعلٍ لمقاومة الفساد والتعبير عنه من خلال شبكاتٍ

(٩) السعد، **الإعلام الإداري في لبنان اليوم: إشكالية ومضمون ونماذج وتدريب.**

من الجمعيات بالتعاون مع النقابات والهيئات المِهنية، مع العلم أن الثورة في وسائل الاتصال تستطيع أن تخلق رأياً عاماً ضد التجاوزات والهدر والفساد، وتحدث تحولات نوعية في وعي الشعب لمشاكله، كما أنها تشكل عامل ضبطٍ للسلطة الحاكمة، وللإدارة العامة في أداء وظائفها.

٤ ـ **وسائل الإعلام**: يؤدي الإعلام بمختلف وسائله الدور الأهم في نشر ثقافة المال العام والقاعدة الحقوقية، بالإضافة إلى النشرات التي تصدرها الوزارات المعنية بشأن الضرائب والرسوم والإنفاق العام والتعليمات التي تُزوّد بها المواطنين حول الأسباب والظروف التي تضطر السلطات العامة إلى فرض الضرائب والرسوم.

غالبًا ما يعرض إعلاميون حالاتٍ من الفساد بهدف ضرب سياسيين بعضهم ببعضٍ، أي انطلاقاً من مواقع زبائنيةٍ، بينما يفترض نشر ثقافةٍ حقوقيةٍ ومالٍ عام عرضَ **تأثير الفساد في نوعية حياة الناس ومستوى الخدمات العامة**. ومن مكوّناتً هذه الثقافة التمييز بين الإعلان والإعلام حيث إن هدف الإعلام نقل المعلومات بدقةٍ وصدقيةٍ مما يثير ثقة المتلقي دون استهوائه بمفهوم تسويقي. ومن مكوّنات هذه الثقافة العمل على معاقبة الاختلاس والهدر والرشوةً دون التشهير بالموظفين من خلال عمليات تطهيرٍ ظرفيةٍ وانتقائيةٍ، وذلك حفاظاً على سمعة الوظيفة العامة واستقطاباً للكفاءات العلمية والخلقية للانخراط في الخدمة العامة.

٥ ـ **البلديات**: في المجال المحلي البلدي يسهل العمل نسبياً في سبيل إرساء ثقافة المال العام والقاعدة الحقوقية في سلوك المواطنين اليومي والمعيوش والملموس حيث يستطيعون مباشرةً مشاهدة ما يجري، ومراقبة الإنفاق، والاستفادة من نوعية الحياة التي توفرها الإدارة الرشيدة للمال العام. في المجال المحلي المصغّر يمكن تالياً العمل على نبذ الإدراك السائد في التصور الذهني أن المال العام هو مال الغير أو مالٌ سائبٌ، في حين أن المال العام هو مال كلّ مواطنٍ.

يمكن للمواطن أن يدرك ذلك على المستوى البلدي المصغّر إذ إنه يعرف قيمة المال الذي يدفعه وكيف صُرف؟ وإذا ما شقت الطريق أم لا؟ وكم كلّفت؟ بينما يصعب عليه إدراك معنى الأرقام بالمليارات التي تُصرف على مستوى الوطن ككلٍ. يسهّل على المواطن فهم الأرقام المالية الصغيرة المصروفة في بلدته وقريته وحيه، بالتالي يكتسب إدراكاً حسياً بالموضوع.

لا ينتهي تالياً دور المواطن عند ممارسة حق انتخاب المجلس البلدي، ولكنه يبدأ من هذا التاريخ، فهو مسؤولٌ عن المشاركة والمحاسبة، لأنه الرقيب الأول على أعمال المجلس البلدي، فهو يشاهد المشاريع قيد التنفيذ (كِلفتها، حسن تنفيذها، وجوب

القيام بها. . .) ويراقبها، ويشارك فيها ويحاسب على حسن الأداء أو سوئه. وقد اشترطت المادة ٣ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٧/ ٧٧ (قانون البلديات اللبناني) وجوب توفر الواردات الذاتية لدى الأهالي قبل شروعهم في إنشاء إدارتهم المحلية، وذلك لحثّهم على التكتل والعمل الجماعي للصالح العام، ولأن دفعهم للأموال يجعلهم شركاء في الصندوق البلدي، فيراقبون إدارة هذا الصندوق ويحاسبون المسؤولين عنه. تتشكل واردات البلدية الذاتية من الأموال التي يدفعها المواطنون القاطنون والعاملون ضمن النطاق البلدي.

أبرز الممارسات المحلية التي تنمي ثقافة المال العام والقاعدة الحقوقية:

ـ الاطلاع على الموازنة البلدية بكافة الوسائل المتاحة.

ـ الانتظام في لجانٍ وهيئاتٍ وجمعياتٍ ولجان أحياءٍ بهدف تحسين إدارة المال العام المحلي وحسن جبايته ومراقبة الجباية والإنفاق دفاعاً عن المواطنين المحليين المساهمين في أعباءٍ عامةٍ، ومستفيدين من خدماتٍ عامةٍ.

ـ المطالبة بالشفافية المالية في كل القضايا المالية المحلية الكبرى والصغرى.

ـ الاطلاع على سير الأعمال العامة في البلدية من خلال لوحاتٍ خاصةٍ تثبّت أمام ورش العمل، وتتضمن معلوماتٍ حول كِلفة المشروع والمساهمين في التمويل، واسم المتعهد والمشرف على التنفيذ وتاريخ بدء التنفيذ وتاريخ الانتهاء وإجراءات السلامة الواجب اتخاذها.

ـ إبداء الرأي في كل ما يؤدي إلى استخدام الأموال ومراقبة القيمين ومحاسبتهم حيث إن المواطنين بدفعهم ضرائب ورسوماً شركاء في تمويل صندوق البلدية.

والمجلس البلدي يمكنه القيام بما يلي:

ـ ممارسة استقلاليته عن مواقع النفوذ السياسي حيث إن أعضاءه منتخبون ويستمدون شرعيتهم من الناخبين.

ـ إعلام المواطنين بتفاصيل الرسوم المحلية، وأسسها القانونية، وسبُل جبايتها من خلال ملصقاتٍ وبياناتٍ ومنشوراتٍ واضحةٍ ومبسّطةٍ تتوجه إلى كافة الشرائح الاجتماعية، وكذلك الإجابة عن تساؤلاتهم واستيضاحاتهم.

ـ نشر الموازنة البلدية السنوية في مركز المجلس البلدي، وتوزيع هذه الميزانية على المواطنين إذا توفرت الإمكانات المادية أو تعميمها من خلال موقع البلدية على الشبكة المعلوماتية، وفي كل الأحوال تلبية طلبات المواطنين في الحصول على نسخةٍ

من هذه الميزانية مع تحملهم نفقات التصوير إذا كانت إمكانيات البلدية لا تتحمل هذه النفقات.

ـ نشر ملصقٍ ظاهرٍ للمشاة وسائقي السيارات على مدخل كلّ مشروع بلدي يُذكر فيه مضمون المشروع وكِلفته ومدة إنجازه وتلبية طلب أي مواطنٍ محلي في الاطلاع على الملف الكامل للمشروع ودفتر شروطه، والحصول على صورةٍ من الملف على أن يتحمل الكِلفة المقررة ونفقات التصوير.

ـ العمل على نشر ثقافةٍ ضريبيةٍ محليةٍ من خلال إعلامٍ مالي وشفافيةٍ ومساءلةٍ وتضامنٍ للصالح العام، وتنمية الثقة بحسن إدارة المال العام، وذلك من خلال إعلامٍ محلي يتوجه إلى المواطنين المحليين دون دعايةٍ أو خلفياتٍ انتخابيةٍ، بل من منطلق كونهم مساهمين في أعباءٍ عامةٍ، ومواطنين معنيين ومستفيدين من خدماتٍ عامةٍ.

ـ إزالة الجهل أو الغموض أو الإبهام حول توزيع وإدارة أموال الصندوق البلدي المستقل في لبنان، والحصيلة الفعلية للرسوم المستوفاة ومصادرها، وسبل إنفاقها من خلال إعلامٍ محلي مركّزٍ يتوجه إلى كافة الشرائح الاجتماعية في البلدة.

ـ تنمية النقاش المحلي في القضايا الحياتية اليومية والمشتركة للمواطنين المحليين دون استيعابٍ أو تبعيةٍ لأهدافٍ انتخابيةٍ آنيةٍ[١٠].

٦ ـ **فلسفة الرقابة**: تفتقر أنظمة الرقابة في البلدان العربية إلى فلسفةٍ قاعدتها المال العام والقاعدة الحقوقية. ومن مكوّنات هذه الفلسفة الرقابية بالنسبة إلى المجلس النيابي والإدارات العامة والمواطنين:

من جِهة المجلس النيابي:

ـ توسيع الرقابة الأساسية على تنفيذ الموازنة من خلال قطع الحساب بصيغةٍ غير شكليةٍ، ومناقَشة قطع الحساب، ومن خلال الأسئلة والاستجوابات الممتدة على مدى السنة.

من جهة الإدارات العامة:

ـ مراقبة تحقق الواردات والإنجازات عن طريق أجهزة الرقابة وليس الاكتفاء بمراقبة الإنفاق والهدر.

---

(١٠) انظر برنامج: **الحكمية المحلية: مبادرة ومشاركة ومواطنة في المجال المحلي**، ٣ ج (بيروت: المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم؛ المكتبة الشرقية، ٢٠٠١ ـ ٢٠٠٤).

ـ توسيع صلاحيات لجان المناقصات بشكلٍ تشمل فيه هذه الصلاحيات رصد حالات التواطؤ بين مقدّمي العروض والمخالَفات الأساسية في العروض المقدّمة.

ـ توفير إعلامٍ واسع حول أعمال الرقابة المالية مع التقيد بقرينة البراءة والكرامة الشخصية والتركيزً على التأثيرات السلبية لسوء إدارة المال العام في نوعية الخدمات وتوفرها، وفي الحياة اليومية للمواطنين.

ـ ممارسة الرقابة ومعاقبة الفساد، ولكن دون المس بمكانة الوظيفة العامة، وبثقة المواطنين بالإدارة.

من جِهة المواطنين:

ـ أن تكون الموازنة العامة وسيلةً لتحديد الأهداف وتحقيق الأعمال، لا مجرّد رصد اعتماداتٍ، وصرف أموالٍ، فالموازنة يجب أن توضع على أساس برامج تبين الأهداف الحقيقية لما تصبو إليه، والأموال الضرورية لتحقيق هذه الأهداف والنتائج المرتقبة لها، محتَسبةً على أساس مؤشّراتٍ قابلةٍ للتقويم على الصعيديْن المادي والمعنوي.

ـ أن يجري تعميم الإنجازات، بالنسبة إلى كل مشروع، على المواطنين في أماكن عامةٍ، أو في وسائل النشر، وبيان حسَنات المشروع، وتكاليفه الإجمالية، والكِلفة على أساس الوحدة.

ـ أن تتجاوز الرقابة والمحاسبة الاعتبارات القانونية والشكلية لتطال الأداء من زاوية مردوده الاقتصادي والاجتماعي، إذ ما نفع المشاريع المنفذة وفق جميع الأصول القانونية إن كانت تعتمد سياسةً ماليةً واقتصاديةً خاطئةً؟ أو كان مبالغاً في كلفتها؟

ـ أن يجري الاستعانة بمؤسّساتٍ متخصصةٍ شهرياً لإبراز عمل أفضل وحدةٍ إداريةٍ، وأفضل موظفٍ مع تخصيص الفائز بمكافآتٍ ملموسةٍ.

ـ أن يعرف المواطن بواسطة ملصقاتٍ في أماكن عامةٍ و عبر كافة وسائل النشر ما تتكلفه الموازنة العامة بصورةٍ مباشرةٍ وغير مباشرةٍ وعلى سبيل المثال:

ـ عدد الأشخاص الذين يُعالجون في المشفى على نفقة الدولة والكِلفة اليومية للسرير.

ـ عدد الأشخاص الذين يتأمن تعليمهم في مرحلتيْ ما قبل التعليم الجامعي والجامعي على نفقة المال العام، وما يكلّفه كل تلميذٍ في المدرسة، أو كل طالبٍ في الجامعة.

ـ عدد الأشخاص المستفيدين من دعم الخزينة لشراء محاصيلهم (مزارعو التبغ والقمح ومشترو زيت الزيتون. . .) وكِلفة هذا الدعم.

ـ كلفة الصيانة لكل كيلومترٍ من الطرق بين طرقٍ دوليةٍ وطرقٍ رئيسةٍ، وطرقٍ ثانويةٍ وداخليةٍ.

ـ كِلفة الخدمات (على أساس سعر الوحدة، والمبلغ الإجمالي، وما يجري استيفاؤه فعلاً. . .): ثمن كهرباءٍ، ثمن مياهٍ، ثمن اتصالاتٍ سلكيةٍ ولاسلكيةٍ.

ـ من حق المواطن أن تتأمن له بيئةٌ نظيفةٌ: مياه شربٍ نقيةٍ، ومشاريع صرفٍ صحي، والمحافظة على نظافة الطرق والشواطئ والحدائق العامة (بعد إيجاد الكثير منها) وتأمين وصوله إليها، والتمتع بها، وإزالة التعديات عليها.

ـ الإكثار من سلسلة «دليل المواطن» بالنسبة إلى كل ضريبةٍ ورسم، بحيث يعرف المواطن كيفية احتساب أمواله لديه التي تخضع للضريبة، وكيفية التصريح عنها، والغرامات عند المخالفة.

ـ قيام كل إدارةٍ (على مستوى الوزارة أو المديرية العامة أو المديرية) بوضع دليلٍ لمختلَف المعاملات لديها، تبيّن نوع المعاملة، والأوراق الثبوتية التي يجب إرفاقها بالطلب، والجهة المختصة باستلامها، والوقت المحدّد للإنجاز، وطريقة المراجعة عند عدم الالتزام بالجواب.

ـ أن يطلب مساعدة موظف استقبالٍ يكون حاضراً بالقرب من المدخل الرئيس للإدارة لإرشاده بلياقةٍ وتهذيبٍ عما يجب عليه عمله لإنجاز ما يطلب.

ـ على كل موظفٍ أن يعلّق شارةً تبين بوضوح اسمه واسم الدائرة التي يعمل فيها، ويجب أن يتم في مدخل مبنى كلّ إدارةٍ عامةٍ تعليق لائحة إعلاناتٍ تبيّن أسماء الإدارات في كل طابقٍ من المبنى، واسم الموظف المسؤول عن كل مديريةٍ عامةٍ، أو مصلحةٍ، أو دائرةٍ.

ـ على جميع المسؤولين من رتبة وزيرٍ حتى آخر موظفٍ أن يحدّدوا مواعيد ثابتةً يمكن خلالها لكل صاحب علاقةٍ المراجعة من دون طلب موعدٍ مسبقٍ.

ـ وضع برنامج تثقيفي للمواطنين بكيفية الالتزام بالشأن العام لجهة الحقوق والواجبات، والتعاقد مع فريقٍ من الباحثين لهذا الغرض، وأن تتناول حملات التوعية والتثقيف في مدى فترةٍ زمنيةٍ معينةٍ موضوعاً محدداً، ثم الانتقال إلى موضوعٍ آخر، وهكذا دواليك.

ـ للموظف الحق في أن يحصل على الترفيع وعلى المكافأة على أساس معايير ثابتةٍ هي الكفاءة والنزاهة والإقدام، ويجب إعادة النظر في القوانين والأنظمة التي تطوّح بهذه المعايير عن طريق التقدير والاستنساب الذي لا يستند إلى هذه الأسس.

ـ في بلدانٍ تتكاثر فيها الجامعات، وترتفع أعداد الجامعيين، فإنه من غير المقبول من الذين يُعهَد إليهم إدارة الشأن العام من المنتخِبين ألا يتمتعوا بكفاءاتٍ وخبراتٍ عاليةٍ (وزراء، نواب، رؤساء وأعضاء مجالس بلديةٍ في المدن، رؤساء بلدياتٍ في القرى. . .).

ـ لأنه لا يمكن أن يقوم الإصلاح الشامل إلا بواسطة قوانين وأنظمةٍ وقراراتٍ تصدر في النهاية عن سلطاتٍ منتخَبةٍ، فيجب اعتماد قانون انتخابٍ يتيح إيصال أناسٍ إلى الحكم يمثلون حقيقة المواطنين، والعمل ـ بواسطة قوانين الانتخاب وحملات التثقيف ـ على ألا تطغى اعتباراتٌ في اختيار الممثلين تُبعد عن هؤلاء المساءلة أو تجعلها غير ممكنةٍ عملياً.

ـ تنمية التخصصات الجامعية في الضرائب والمالية العامة.

٧ ـ **استراتيجية نشر الثقة**: تبني علاقةٍ سليمةٍ بين المواطن والمال العام من خلال ثقة المواطن بأن ما يدفعه من رسومٍ وضرائب يصبّ فعلاً في ماليةٍ عامةٍ، ويوظّف للخدمة العامة. والأمر في النهاية يتعلق بسلوكية القائمين على الشأن العام، ومدى ثقة المواطنين بنزاهتهم ومصداقيتها. إما أن يشعر المواطن أن الضرائب والرسوم سرقةٌ وابتزازٌ أو أنها مالٌ عامٌ لخدماتٍ عامةٍ.

إذا تحققت الثقة يصبح المواطن أكثر استعداداً للقبول بالمجهود العام، و في بعض الأحيان بدعم سياسة تقشفٍ ظرفيةٍ، وببعض الضرائب المستحدَثة (الضريبة على القيمة المضافة، الضريبة على الفوائد المصرفية. . .) ولو أدى ذلك إلى تقليص قدرته الشرائية، وإلى تدنٍ جزئي في مستوى معيشته. وتحفّز الثقة أصحاب الثروات على تقديم مساعداتٍ وهِباتٍ، والمساهمة في تخفيض الدين العام. يمكن تنمية الثقة وترسيخها من خلال:

ـ العدالة في توزيع التكاليف العامة.

ـ المساواة بين المواطنين في الحصول على حقوقهم من دون تمييزٍ بصرف النظر عن انتماءاتهم.

ـ جودة الخدمات والسرعة في تأديتها.

ـ الحرص على الملكية العامة وحمايتها.

ـ الكشف عن مصادر الأموال.

ـ بيان طرق الإنفاق: أسبابها الموجبة وضرورتها، حسن إنفاقها، مراقبة الإنفاق لتلافي الهدر والفساد، من خلال الشفافية، وبواسطة الإعلام الحي، وليس من خلال الملصَقات فقط، وإن كانت مفيدةً، ومن خلال ندواتٍ تلفزيونيةٍ مفتوحةٍ يشارك فيها مواطنون معنيون.

ـ تكريم الموظفين الذين خدموا ويخدمون الوظيفة العامة بأمانةٍ تشجيعاً لهم حتى يكونوا قدوةً لغيرهم، وتحفيزاً لاستقطاب الوظيفة العامة عناصر شابةً تتمتع بالكفاءة والخلقية.

ـ إظهار أشكال انعكاس التحصيل الضريبي إيجابياً على حياة المواطنين اليومية.

ـ اعتبار مبادئ خلقية الوظيفة العامة أساسيةً في تقويم أعمال الطلاب الموظفين الذين يتابعون دورات تدريبٍ، فيكون إخلالهم بهذه المبادئ مؤشراً على عدم الأهلية لتولي خدمةٍ عامةٍ.

خاتمــة

ما تزال حماية الإدارة من المداخلات السياسية المعضلة الأساسية، لا بسبب القيادة السياسية فحسب بل بسبب ثقافةٍ سياسيةٍ عربيةٍ سائدةٍ. فالناخب ينتخب غالباً هذا المرشح أو ذاك ليشارك في نفوذٍ، لا لاعتباراتٍ سياسيةٍ أخرى. من هنا يكمن دور المجتمع الأهلي في الضغط، وصياغة مشاريع وبرامج تربويةٍ وتثقيفيةٍ على المستويات التالية:

١ ـ **قِيم المجتمع المدني**: إن القيم السائدة في المجتمعات العربية عامةً قائمةٌ على اعتبار السياسة نفوذًا واستغلالاً للنفوذ، لا إدارةً للشأن العام. والعلاقات الاجتماعية في العائلة والمدرسة والمجتمع الكلي تقوم على توازن قوى، وعلى شبكة العلاقات الشخصية والمصلحية لا على قواعد سلوكيةٍ (Norms) وحقوقٍ وواجباتٍ.

٢ ـ **صِغر البلد أو الاقتصاد الريْعي**: إن صِغر بعض البلدان العربية ينمي العلاقات الشخصية على حساب القاعدة. يقتضي في هذا النوع من المجتمعات الصغيرة تنمية الخلقية (Ethics) على كل المستويات. أما في المجتمعات العربية الريْعية فإن الأنظمة السياسية تستوفي موارد النفط، وتوزّع الخدمات على المواطنين من دون أن يكون أساس النظام إدارةٌ رشيدةٌ للمال العام. في الحالة العراقية، قد يوفر نموذج

آلاسكا (Alaska) في الولايات المتحدة الأمريكية صيغةً لتوزيع موارد النفط على المجتمع[١١].

٣ ـ **دور النقابات والهيئات المهنية**: لم تتعاطَ النقابات والهيئات المهنية العربية حتى الآن مع قضايا تتعلق بالخلقيات المهنية، بل اقتصر نشاطها على تنظيم المهنة، والدفاع عن مصالح المنتسبين إليها. وكل النقابات دون استثناءٍ في ترابطٍ مع الإدارات العامة من خلال العاملين فيها. إذا تجندت النقابات الكبرى في مرحلةٍ أولى، كنقابات الأطباء والمهندسين والمحامين والتجار والصناعيين والمعلمين. . . إلخ، للمطالبة بإجراءاتٍ إداريةٍ، وسلوكياتٍ إداريةٍ تحترم المصالح المشروعة واليومية للعاملين فيها، فإن كثيراً من الأمور تتغير. وتمارس بالتالي هذه النقابات ضغطاً إيجابياً لصالح التنمية.

٤ ـ **الثقافة الضريبية**: تفتقر الذهنية العربية إلى إدراك وظيفة الضريبة التي هي المدخل إلى المطالبة والمشاركة والمراقبة والمحاسبة. ولم تساعد الأنظمة الريعية العربية على إنماء هذا الإدراك لأنها لم تكن تحتاج إلى مساهمة المواطنين في الأعباء العامة.

٥ ـ بروز **جمعياتٍ** تهتم بالعلاقة بين المواطن والإدارة، والدفاع عن المستهلكين وتوسيع نطاق عمل الجمعيات القائمة، والمختصة بحقوق الإنسان بشكلٍ تشمل ما يتذمر منه المواطنون في علاقاتهم بالإدارات العامة. ومن أبرز القضايا التسيّب والهدر في مدارس رسميةٍ يساهم في أعبائها كل المواطنين بما فيهم الذين يسجّلون أولادهم في مدارس خاصةٍ.

أما مؤسسة الوسيط (أمبودسمان)، فإن فاعليتها محدودةٌ في حال عدم توفر ديناميةٍ اجتماعيةٍ ضاغطةٍ وموازيةٍ. لكن مجرد إنشاء مؤسسة الوسيط قد يخلق ديناميةً مواطنيةً جديدةً في الإدارة كخدمةٍ عامةٍ وليس ممارسة نفوذٍ[١٢]. ويتطلب العمل في سبيل مكافحة الفساد في المجتمعات العربية لا مجرد البحث في أشكاله ومواقعه وانتشاره وسرد اقتراحات تنظيمية فحسب، بل **تمكين** (Empowerment) المؤسّسات والأفراد وتنظيمات المجتمع الأهلي من مقاومته. والطريقة الفضلى تكمن في رصد مبادراتٍ وأعمالٍ عربيةٍ ميدانيةٍ إيجابيةٍ ومعياريةٍ في المقاومة المدنية للفساد تشكل نماذج أصيلةً تثير التماثل والاقتداء على مستوى العمل الثقافي والتربوي والسياسي عامة.

---

(١١) Faleh A. Jabar, *Postconflict Iraq: A Race of Stability, Reconstruction and Legitimacy*, Special Report; 120 (Washington, DC: United States Institute of Peace, 2004), p. 18.

(١٢) أنطوان مسرّة، «لماذا الوسيط (امبودسمان) في لبنان؟،» **النهار**، ١/٦/٢٠٠٢، و Georges Assaf, dir., *Rapprochement entre l'administration et le citoyen: Vers la création d'un Médiateur au Liban* (Beyrouth: Institut des droits de l'homme, 2002).

تعقيـــب

شهيدة الباز(*)

سوف أتناول في هذا التعقيب عدداً من القضايا المنهجية التي لم يركّز عليها البحث، والتي من شأنها أن تؤدي إلى زيادة القدرة على الكشف عن ظاهرة الفساد كظاهرةٍ بنيويةٍ في أبعادها وتشابكاتها المختلفة. وهي ضروريةٌ لمعرفة سبل مواجهتها بشكلٍ جذريٍ، ومعرفة القوى الاجتماعية والمؤسّسية التي يمكنها مواجهة الظاهرة بفاعليةٍ.

أولاً: صياغة مفهومٍ شاملٍ للفساد

على الرغم من أن البحث يذكر أن: «الفساد ظاهرةٌ كليةٌ، أي أنها مرتبطةٌ بالمنظومة العامة في المجتمع». وعلى الرغم من ذكر علاقته ببعض الأطر المجتمعية هنا وهناك، إلا أن تناول الظاهرة بالبحث قد حصر الفساد في إطار استغلال النفوذ بصوره المختلفة، والرشوة في شكلها البسيط (البرطيل) وفي أشكالها الأخرى المخالفة للقانون، مما أدى بالتالي إلى تحجيم الأسباب أيضاً في إطار سلوكيات أداء الموظف العام إدارياً ومالياً، أي ما يتعلق أساساً بتحقيق مصلحةٍ شخصيةٍ عن طريق إساءة استعمال المال العام. وكان من نتيجة ذلك اختزال الحلول إلى وجوب تحسين العلاقة بين المواطن والإدارة، عن طريق اتخاذ بعض الإجراءات الإدارية الخاصة بأجهزة المراقبة والتفتيش على الموظف العام من ناحيةٍ، وتنمية الوعي الإداري للمواطن وإعلاء شعوره بالانتماء على أساس القاعدة الحقوقية، والمال العام من ناحيةٍ أخرى.

(*) خبيرة استشارية في الاقتصاد السياسي للتنمية ـ مصر.

وبهذا التعريف تُختزل ظاهرة الفساد إلى كونها قضيةً متعلقةً بسلوك ووعي الأفراد داخل أو خارج الإدارة العامة. وأياً كانت الأسباب فإن «المستهلك هو المدخل إلى الإصلاح، وهو نقطة الانطلاق ونقطة الوصول» كما يذكر الباحث. على أن هذا التعريف المنفصل بنيوياً عن سياقه المجتمعي، لا يحلّل ظاهرة الفساد كعمليةٍ (Process) تتفاعل وتتطور جدلياً مع البنى الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية للمجتمع المعني في لحظةٍ تاريخيةٍ معينةٍ. حيث إنه من دون التعريف الأكثر شمولاً لا يمكن الكشف عن الأسس البنيوية للفساد، والعوامل التي أدت إلى هذا التنامي السريع في حجمه، وتعدد صوره في الحقب الأخيرة في منطقتنا العربية بشكلٍ عام. كما لا يمكن تفسير انتشار أنواعٍ معينةٍ من الفساد في مجتمعاتٍ عربيةٍ دون الأخرى. كما يمكن أن يوضّح هذا التعريف الشامل القوى المسؤولة عن هذا الفساد والمستفيدة منه، والتي تتجاوز المستفيدين المباشرين الذين يتم فضحهم غالباً، للتغطية على من هم أكثر توغلاً ومساندةً للفساد.

إن الفساد بهذا المعنى لا يتعلق فقط بالمال العام الذي يتحول إلى مالٍ خاصٍ، لكنه ظاهرةٌ ذات أبعادٍ سياسيةٍ واقتصاديةٍ واجتماعيةٍ وثقافيةٍ، تصبّ كلها في محاولات احتكار السلطة السياسية والسلطة الاقتصادية من جانب النخبة المسيطِرة ومريديها. كما تعمل آليات الفساد والبنى المجتمعية التي تفرزه على ظهور وانتشار القِيم التي تبرّر وتساند كل أشكال الفساد ووسائله، وتصبح القِيم السائدة من قبيل أن «الغاية تبرر الوسيلة»، و«معاك قرش تساوي قرشاً». ولذلك يُلاحَظ أن فاسدي هذه الأيام لا يشعرون بالخجل أو العار حين يتم كشفهم، خاصةً في حالة نجاحهم في تهريب الأموال المنهوبة إلى الخارج، حيث يعتمدون عليها في إعادة الاحترام إليهم مرةً أخرى في مجتمعٍ أصبح الناس فيه يُقاسون بما يملكون وليس بما يفعلون. وهنا يصبح الفساد جزءاً من الثقافة السائدة.

إن الفساد بهذا المعنى الشامل يصبح ظاهرةً كليةً تتشابك مع كل قطاعات المجتمع وعلاقاته بدءاً من الدولة إلى علاقات الأفراد والجماعات، مروراً بالمؤسسات الرسمية التشريعية والتنفيذية والقضائية، وأيضاً مؤسسات الثقافة والإعلام والمجتمع المدني وانتهاءً بالأفراد في تعاملاتهم اليومية. ويؤدي هذا التعريف الشامل للفساد إلى إثارة نوع جديدٍ من الأسئلة الكاشفة مثل: لماذا اتسعت ظاهرة الفساد بهذا الشكل، وتعددتً صوره في الحقب الأخيرة بالذات؟. وما هي العوامل أو التغيرات التي أدى حدوثها إلى هذا التنامي المخيف، بحيث أصبح علينا أن نقيم المؤتمرات لدراسة الظاهرة وكيفية مواجهتها؟

ثانياً: وضع الظاهرة في علاقتها ببنية وتطور المجتمع العربي

تأتي أهمية هذه القضية المنهجية كنتيجةٍ منطقيةٍ للتعريف البنيوي لظاهرة الفساد في «أبعادها الجديدة»، بهدف الكشف عن العلاقة بين الحجم والأبعاد الجديدة للظاهرة وبين التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية التي حدثت في المجتمعات العربية بدرجاتٍ مختلفةٍ في الحقب الثلاث الماضية، آخذين في الاعتبار التفاعل بين الظروف المحلية والإقليمية والعالمية التي ساهمت في تشكيل واقع المجتمعات العربية في تلك الفترة.

وتعتبر العولمة بتجلياتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية أداةً أساسيةً في إعادة تشكيل المجتمعات العربية في الحقب الماضية، على طريق إدماجها الكامل في السوق العالمي. ولسنا هنا بصدد تقويم العولمة وآثارها إيجاباً وسلباً، ولكننا بصدد إثارة بعض التساؤلات عن العلاقة بين انتشار الفساد وتعدد صوره، وبين التغيرات المجتمعية المرتبطة بالعولمة في بعض المجالات على سبيل المثال لا الحصر:

المجال الاقتصادي:

ـ هل هناك علاقةٌ بين سياسات الخصخصة وبين الفساد المتمثل في هدر ثروات المجتمع عن طريق بيع أصول القطاع العام بأثمانٍ تقل كثيراً عن قيمتها الحقيقية والتربّح من وراء ذلك؟

ـ هل هناك علاقةٌ بين تحرير التجارة وتزايد الرشوة والتهريب والتهرب من دفع مستحقات الدولة بمساعدة العاملين في إدارات الدولة؟

ـ هل هناك علاقةٌ بين تحرير الزراعة وبين الاتجاه إلى تجريف الأراضي الزراعية والمضاربة بها أو البناء عليها مخالفةً للقانون وهدراً للثروة الزراعية للوطن؟.

ـ وهل هناك علاقةٌ بين تحرير الزراعة والتجارة وزيادة الفساد المتمثل في استيراد الأغذية الفاسدة وغير الصالحة للاستعمال الآدمي، والنجاح في بيعها للمواطنين بما يترتب عليها من أضرارٍ غير محدودةٍ؟

ـ هل هناك علاقةٌ بين نظام السوق والاعتماد على قطاعٍ خاصٍ لم يستكمل شروط نموه إنتاجياً وبين الفساد المتمثل في نهب رجال الأعمالٍ لأموال المودعين في البنوك بمساعدة العاملين فيها، ثم تهريبها إلى الخارج بدلاً من استثمارها في القطاعات المنتِجة؟

المجال السياسي

على الرغم من أن الديمقراطية الليبرالية تمثّل بعداً أساسياً في خطاب العولمة، إلا أنه بالإضافة إلى السلطوية التاريخية التي يتميز بها النظام السياسي العربي، فإن اضطلاع الدول بمسؤولية تطبيق سياسات العولمة، ذات الآثار السلبية على الغالبية الفقيرة، وفرضها من أعلى، مع ما يتطلبه ذلك من ضرورة منع المعارضة الجماهيرية، فإن الحكومات تتجه إلى زيادة قبضتها الأمنية على المواطنين وتقييد حركتهم بما يؤدي إلى استبعادهم من المشاركة السياسية الحقيقية، إلا من بعض الهامش الذي قد يسمح فقط بالتعبير وليس بالحركة التي يمكن أن تؤدي إلى التغيير. وفي هذا الإطار يُعتبر هذا الهامش أشبه «بديمقراطية ركن المتحدثين في حديقة هايدبارك في لندن» بهدف التجمل دولياً وامتصاص الغضب محلياً.

وهنا يثور السؤال: هل هناك علاقةٌ بين احتكار السلطة السياسية من قِبل نخبةٍ، تدور في فلك العولمة ولا تتحمل المعارضة الجماهيرية، ولا تسمح بأي قدرٍ من تداول السلطة، وبين الفساد السياسي الذي يتمثل في تزوير الانتخابات، وتعيين الأقارب في المجالس والمناصب ذات العائد السياسي والاقتصادي الكبير؟ وهل هناك علاقةٌ بين احتكار السلطة السياسية واستبعاد المواطنين من المشاركة بالحرص على إقامة علاقاتٍ تسانديةٍ عن طريق مجاملة أعضاء النخبة الحاكمة لبعضهم في شكل توزيع الأراضي الزراعية، والمساكن الفاخرة بأسعارٍ رمزيةٍ، حيث يتربحون من بيعها بقيمتها الحقيقية بعد ذلك، ليعودوا إلى نفس الدائرة من التربح؟ كما تمتد هذه المجاملات إلى الإعلاميين ثمناً لحمايتهم لهذه النخبة عن طريق تزييف الحقائق، وتزييف وعي المواطنين.

المجال الاجتماعي الثقافي

أدت آليات العولمة إلى تغيير البنية الاجتماعية للمجتمعات العربية بحيث زادت من حدّة الاستقطاب الاجتماعي، واتسعت الفجوة بين قلةٍ تملك السلطة والمال، وبين غالبيةٍ مستبعَدةٍ ومهمّشةٍ اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً. ومع زيادة معدّلات الإفقار والبطالة توضحت المظاهر الاستهلاكية الصارخة للفجوة بين الأغنياء والفقراء، مما أثّر في منظومة القيم السائدة في المجتمع، والمرتبطة باقتصاد السوق الذي يسعى إلى الربح أساساً، ومما أدّى إلى سيادة قيمة المال على أية قيمةٍ أخرى في المجتمع، بصرف النظر عن وسيلة الحصول عليه. وهنا يثار السؤال: هل هناك علاقةٌ بين العولمة وتزايد الإفقار والبطالة والتضخم في الأسعار وتغير منظومة القِيم في المجتمع، وبين انتشار الرشوة كصورةٍ من صور الفساد، وكوسيلةٍ لتقليل حدّة الفقر والحاجة؟ كان الهدف من

الأمثلة التي تمّ ذكْرها محاولة إثبات أن فهم ظاهرة الفساد وقوانين حركتها ومواجهتها لا يمكن أن يتم إلا بوضعها في إطار تفاعلها مع حركة تطور بنى المجتمع وتغيرها.

ثالثاً: ضرورة مواجهة الفساد بنيوياً

ليس الهدف هنا هو وضع خطةٍ لمواجهة الفساد، ولكن للتأكيد على أن مواجهة الفساد بمعناه الشامل لا يكفي فيها القيام بإجراءاتٍ تضمن جودة أداء المؤسسات وفاعليته، أو توعية المواطنين بحكم القانون وملكية المال العام. فمع ضرورة هذه الإجراءات وأهميتها، إلا أنها لا يمكن أن تنجح إذا لم تكن جزءاً من سياسةٍ أشمل تسعى إلى تغيير البنى المجتمعية التي تفرز الفساد وتسانده وتبرّره وتجعله مكوناً من مكوّنات الثقافة السائدة. كما يعني ذلك أن مواجهة الفساد تعني نضالاً اجتماعياً ضد سيطرة القوى الاجتماعية التي تحمي البنى التي تفرز الفساد وتحميه. ولذلك فإن هناك ضرورةً لتوافر شروطٍ معينةٍ في القوى التي يمكن أن تواجه الفساد. وهذا ينقلنا إلى القضية المنهجية التالية.

رابعاً: دور منظمات المجتمع المدني في مواجهة الفساد

تستلزم هذه القضية **أولاً**، تحديد ما نعنيه بمنظمات المجتمع المدني التي يمكن أن تقوم بهذا الدور، و**ثانياً**، مدى قدرة المجتمع المدني العربي على مواجهة ظاهرة الفساد بمعناها الشامل. ويلاحَظ في هذا الإطار أن معظم الكتابات الخاصة بالمجتمع المدني العربي تنطلق من فرضية وجوده وفعاليته وقدرته على القيام بما يُطلب منه من أدوار، إذا ما توفرت له بعض الشروط وأهمها: الاستقلالية عن الدولة. غير أن تقويم قدرات المجتمع المدني يستلزم اللجوء إلى مقارباتٍ منهجيةٍ أكثر قدرةً على تحليل وتفسير الأدوار المختلفة التي يمكن أن يقوم بها المجتمع المدني، خاصةً في ارتباطه بمعيار الفاعلية في تحقيق التنمية والتغيير الاجتماعي. وتعتمد هذه المقاربة على منظورين، **هما المنظور الوظيفي** (Functional Paradigm) **والمنظور البنيوي** (Structural Paradigm).
والمنظور الوظيفي هو الذي يأخذ في الاعتبار وظيفة منظمات المجتمع المدني الرعائية والخدمية سواء بالنسبة إلى التنظيمات المهنية أم المنظمات غير الحكومية. وفى هذا الإطار تتحمّل المنظمات بعضاً من الأعباء التي انسحبت منها الدولة تطبيقاً لسياسات العولمة، ولذلك يؤدي نشاطها إلى تقليل حدّة التوتر الناتج عن التفاوتات الاجتماعية الحادة وعن التهميش السياسي والاقتصادي، بالإضافة إلى أنها قد تلعب دوراً اقتصادياً جزئياً في إطار زيادة الدخل والعمالة والإنتاج. على أن هذه المنظمات لا تهدف إلى إحداث تغييرٍ جذريٍ في نظام المجتمع، بل إن معظمها يعمل في إطارٍ

محافظٍ يهدف إلى الحفاظ على الوضع القائم(Status Quo). كما أنها بطبيعتها الوظيفية لا تساهم في تعظيم مشاركة المواطنين حيث تتركز آليات صناعة القرار في يد القيادات الحاكمة لهذه التنظيمات.

أما المنظور البنيوي فيرتبط بدور منظمات المجتمع المدني في المساهمة في عملية التحول الاجتماعي والسياسي للمجتمع باعتبارها أحد الفواعل الأساسية في البناء الاجتماعي. ويتسم دور المجتمع المدني في هذه الحالة في علاقته بمؤسسات المجتمع الأخرى مثل الدولة والسوق بكونه عنصراً يؤدي إلى التوازن الاجتماعي للقوى الفاعلة وليس تابعاً أو ملحقاً (Residual) بتلك العناصر الأخرى. وتتجاوز منظمات المجتمع المدني بهذا المعنى الدور الرعائي ـ الخدمي إلى الدور التنموي بمعنى العمل على تغيير الواقع هيكلياً وتعظيم القدرات، والدفاع عن الحقوق وتمكين القوى الاجتماعية صاحبة المصلحة في التغيير. مما يعطيها الشرعية ويضع تطويرها في إطار تطوير البنى الاجتماعية للمجتمع. ويعني ذلك أن دور هذه المنظمات دورٌ تعبويٌ يرتبط بالتمكين وتعظيم القدرات في إطارٍ نضالي، حيث تعمل على خلق العقلية الناقدة لما يحدث في المجتمع، والمبدعة لأشكالٍ ووسائل التغيير والتقدم. وتمثل منظمات المجتمع المدني بهذا المعنى البنيوي القوة القصدية الفاعلة في التغيير الاجتماعي بنيوياً.

فإذا انتقلنا إلى دور المجتمع المدني العربي في مواجهة الفساد بمعناه الشامل يمكننا أن نلاحظ أن منظمات المجتمع المدني العربي، بدايةً من النقابات والاتحادات إلى المنظمات الأهلية، ما زالت تتحرك بشكلٍ عام في الإطار الوظيفي سواء بتأثير المعادلة السياسية التي تقوم عليها الأنظمة العربيّة، في علاقة تبعيةٍ للدولة سواء بإرادتها أم رغماً عنها، أو بتأثير الهيئات الدولية التي تركّز على هذا الدور الوظيفي. وعلى الرغم مما نراه من اتخاذ بعض المنظمات المهنية منحىً سياسياً، إلا أنه لا يحمل عادةً برنامجاً متكاملاً للتغيير الاجتماعي. وقد شهد المجتمع المدني العربي أيضاً صحوةً وتنامياً في تأسيس المنظمات الأهلية الحقوقية التي كان يمكن أن تكون بدايةً للمجتمع المدني بالمعنى البنيوي، إلا أن بعضها قد تأثر بالضغوط غير المعلنة من مؤسّسات التمويل الدولية للتركيز على ما يلائم الأجندة الدولية من القضايا، والتي إن كان هدفها أحياناً إحداث تغييرٍ، فهو بالقطع ليس ما نعنيه بالتغيير الاجتماعي الجذري.

إن الفساد بمعناه الشامل قد طال منظمات المجتمع المدني العربي ذاتها واستفحل فيها، ومن هنا فإن عدم تضمن هذا المؤتمر لبحثٍ عن مواجهة الفساد في المجتمع المدني العربي يُعدّ قصوراً شديداً.

المناقشـات

١ ـ غسان بن جدو

على الإعلام أن يكشف الفساد والمفسدين لا أن ينخرط في لعبة التشويه المنظّم التي تذكيها تصفية الحسابات السياسية والاقتصادية باسم مكافحة الفساد، وتميل الأجهزة الأمنية إلى استخدامها عبر وسائل إعلاميةٍ رخيصةٍ. ومن هنا ينبغي الحذر من أن يتحول الإعلام إلى مادة إفسادٍ عبر تشييء الإنسان عموماً والمرأة خصوصاً بواسطة الإعلان.

٢ ـ محمد جمال باروت

لا ريب أن تفعيل مؤسسات المجتمع المدني استراتيجيةٌ دفاعيةٌ وضاغطةٌ ناجعةٌ لمحاربة الفساد، لكن ما يتم لدينا هو ما يمكن تسميته بصناعة المجتمع المدني التي تحيل إلى مفهومٍ مختلف للمثقف وبالتالي إلى مفهومٍ مختلفٍ للوعي، ويمكننا تسميته مبدئياً بمثقفً الـ (NGOs)، أو المثقف الجمعياتيّ القطاعي في الفضاء الليبرالي، والبديل عن المثقف الكلي أو المثقف الانتلجنسي أو المثقف الرسولي أو التغييري، لست ضد التمييز بين المجتمع المدني والمجتمع السياسي، ولا سيما أن بنية المنظمات غير الحكومية الليبرالية الجديدة تعاني بشكلٍ مصغّرٍ من أمراض السلطة نفسها. إن المجتمع المدني أشمل وأعمق من منظمات (NGOs).

٣ ـ فهد الفانك

إن المنطق التنموي المزعوم الذي يبرّر الفساد باختصار الإجراءات البيروقراطية وتسريع إنشاء المشاريع متهافتٌ، لأن تكاليف الفساد باهظة الكِلفة ومدمرةٌ اقتصادياً واجتماعياً، فهو يرفع من كِلفة مشتريات القطاع العام وترخيص الاستثمارات، ويؤدي إلى سوء تخصيص الموارد، وإلى خفض عائدات الخزينة، والتضحية بالنوعية لصالح إعطاء الأفضلية للمورّد الراشي ولو كانت سلعته أقل جودةً. ولمؤسسات

المجتمع المدني دور في مكافحة الفساد والضغط باتجاه الحكم الصالح.

٤ ـ يوسف مكي

الحديث عن دور مؤسسات المجتمع المدني في محاربة الفساد حديثٌ افتراضيٌ غير واقعي، لأن هذه المؤسسات إما منعدمةٌ كلياً أو محتواةٌ من قِبل السلطة أو ضعيفة. ويجب تخطّي حدود التوعية الثقافية بمخاطر الفساد إلى تحقيق إجراءاتٍ جذريةٍ تتعامل مع جذوره.

٥ ـ عزمي الشعيبي

عقّد التعقيب فكرة مواجهة الفساد بكثرة الأسئلة التي تشكك بوجود مجتمع مدني عربي، بينما تستند الورقة إلى فكرة التثقيف بالقاعدة الحقوقية، وحماية المالٍ العامٍ، واستراتيجية ربط آليات وأنماط مواجهة الفساد مع الاحتياجات والخدمات المباشرة التي تُقدّم إلى المواطنين، ومدى تأثير الفساد فيها من حيث الجودة والكِلفة والمنال، بشكلٍ يتم فيه ضغطٌ جديٌ على مراكز القرار.

٦ ـ أنطوان مسرّة (يرد)

الورقة محاولة إجابةٍ عن سؤالٍ حول دور المجتمع الأهلي، أي عن شؤونٍ عمليةٍ، بما هو المجتمع الأهلي يعني الناس. وفي الورقة معالجةٌ في حوالى سبع صفحاتٍ على الأقل لتفاصيل عملانيةٍ تطبيقيةٍ لبرامج وأنشطةٍ يمكن أن تقوم بها هيئاتٌ وجمعياتٌ وأفرادٌ في الوطن العربي في هذا المجال، فكّرت عدّة مرّاتٍ بتلخيصها، لكنني أبقيتها لما تحتوي عليه من ناحيةٍ تطبيقيةٍ ميدانيةٍ، في سبيل تأصيل العمل في المنطقة العربية ضدّ الفساد، وتأصيل ثقافة الشفافية، وثقافة قاعدة الحقوقية، لأن مايحصل غالباً هو عمليات شكلية «على الموضة» تحت عنوان الشفافية من دون الدخول في عمق المشاكل.

لماذا نشكّك بمجرّد وجود مجتمع مدني في الوطن العربي؟ كل مجتمع لديه قوى اسمها مجتمع مدني أو أهلي لا فرق. وأعطيكم مثلاً تطبيقياً عملياً حتى في المجتمعات الأكثر تسلطاً. يقول غورباتشوف إنه استمد أفكاره الإصلاحية من جدّته وجدّه في المنزل، مما يشير إلى أنّ جدّته وجدّه، ولكن على المدى الطويل كان لهما تأثيرٌ أعمق في الاتحاد السوفياتي من ترسانةٍ لينينيةٍ وستالينيةٍ تمّ ضخّها في كثيرٍ من المواد الثقافة والتربية في الجامعات والمدارس، وانهارت هذه الترسانة بعد سبعين سنة.

ما من مجتمعٍ من دون مبادراتٍ أو تحركاتٍ قادرةٍ على عمل شيء. ومن هنا فإن البحث التجريديَ في المجتمع المدني هروبٌ من الموضوع. لن ينتج شيءٌ في المنطقة

العربية على المدى المنظور من السلطة المركزية، أو قد تأتي هذه السلطة أحياناً بوزراء لديهم إرادة مقاومة الفساد، لكنهم لا يجدون دعماً من المجتمع، ويتعرّضون هم لضغط شبكات الفساد، فيُتّهَمون ويلاحَقون قضائياً.

نحن في حاجةٍ ماسةٍ إلى بناء ثقافةٍ فاعلة متأصّلةٍ ضد الفساد وليس على طريقة «الديكور» أو التشهير. ندخل هنا بعمقٍ في مفهوم ثقافة القاعدة الحقوقية Rule of Law في العيْش اليومي، وعلى مستويات السلطة المركزية، وكل المستويات الدنيا أو مستويات الميكرو، في البناء المشترَك والحي والمدرسة، وليس في مجرّد إعلام التشهير، ولضرب سياسيين بعضهم ببعض. وللمؤسسات الدينية دورٌ بالغ الأهمية، لكني أذكر هنا مقالةً لجورج خضر يشكو فيها من أنّ مؤسّساتٍ دينيةً عربيةً قد تحوّلت إلى مؤسّساتٍ سلطويةٍ بالمعنى السياسي تبني علاقات نفوذ.

ما أبحث عنه هو دورٌ ضاغطٌ ودفاعيٌ للمجتمع، وهنا أطرح سؤالاً: إلى أي مدى يمتلك المواطن العربي إحساساً يومياً محسوساً بأنّ الفساد يؤثّر في نوعية حياته اليومية؟ يجب أن نخلق عند الإنسان العربي إدراكاً يومياً وحسياً بأنّ الفساد يؤثّر في نوعية حياته و غذائه، وتعليم أولاده ومستقبَلهم، وجمال الحي الذي يقطن فيه، وأسعار الأرض أو الشقّة التي يمتلكها في هذا الحيّ أو ذاك. ما زلنا نفتقد إلى هذا الوعي، وهذا الإحساس اليومي المعيوش. وحين يتوفر ذلك من خلال مختلف الأساليب والأشكال والتنشئة يمكن أن يتغيّر كثيرٌ من الأمور، لأن المجتمع العربي بات يعي ـ ولكن بشكلٍ عموميٍ مجرّدٍ ـ أنه يدفع ثمن الفساد.

الفصل الرابع عشر

دور مؤسسات الدولة في مكافحة الفساد(*)

طارق البشري(**)

ـ ١ ـ

موضوع الندوة هو «الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية»، ويتعلّق الجانب الذي تعرضه هذه الورقة بـ «دور مؤسسات الدولة في مكافحة الفساد». ومن الواضح أنه يتناول ما يُفترض أن تقوم به مؤسّسات الدولة الحديثة، بمعنى أنه موضوعٌ نظريٌ في الأساس، ولكنه بطبيعة الحال لا بدّ أن يكون متصلاً «بواقع» البلاد العربية، ومن ثمّ فهو يتعينّ أن يكون موضوعاً تمسّ أوضاعه النظرية المشاكل والخصائص التي تبدو الآن في البلاد العربية.

أتصور أن تعريف الفساد الذي تقترحه الورقة التحضيرية للندوة وهو «تخصيص الموارد وتوزيع العائد الاقتصادي وفق اعتبارات المصلحة الخاصة، وليس وفق الصالح العام أو بالتضاد معه»، وإن ثمة **فساداً كبيراً** يتأتى من استغلال المنصب العام لمصالح خاصةٍ، عن طريق العطاءات والمناقصات العامة الكبيرة، وبيع القطاع العام والقروض غير المأمونة، وأن ثمة **فساداً صغيراً** عن طرقٍ مثل الرشوة والوساطة ويمكن أن نضيف «الاختلاسات» طبعاً، تعريف صحيحٌ، وفيه دقة. ويصلح أساساً حاكماً وضابطاً لموضوع الندوة، ويغطي غالب وجوه الفساد، بالنظر إلى الطبيعة الحالية للتعريف.

(*) نشرت هذه الدراسة ضمن ملف «الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية: الحلول والمعالجات» في: **المستقبل العربي**، السنة ٢٧، العدد ٣١٠ (كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٤)، ص ١١٢ ـ ١٢٥.

(**) مفكر وقانوني مصري ونائب رئيس مجلس الدولة سابقاً. تلي البحث نيابةً عنه.

لكن ظاهرة الفساد في ظنّي أعمّ من أن تكون قاصرةً على الجانب المالي، مهما كان الجانب المالي يمثّل الغالب من حالاتها، لأن الظاهرة لا تلازم فقط تخصيص الموارد الاقتصادية أو توزيع العائد الاقتصادي، إنما تعُم وتشمل تخصيص «الشأن العام» برمّته، وتحويل الشأن العام للجماعة إلى شأنٍ خاص، سواءٌ لأفرادٍ حاكمين أم لجماعةٍ صغرى حاكمةٍ ومسيطرةٍ مثل حاكم يُتاح له توقيع معاهدة تسليم مع عدوٍ لمجرّد أن يبقى في الحكم. الفساد فرعٌ من ظاهرة شخْصنة الشأن العام، وتحويل الشؤون العامة إلى شؤونٍ خاصةٍ، في بواعث إصدار التصرفات العامة، وفي تحقّق ثمرات هذه التصرفات.

و«الوساطة» مثلاً المضروب بها المَثل للفساد الصغير في التعريف المقترَح، لا يكون العامل المالي عادةً الدافع إليها، وإلا كانت رشوةً، والرشوة هي ما كانت فعلاً يؤديّه شخصٌ ذو منصب عام لقاء مالٍ نقدي أو عيني أو هديةٍ أو أيّ تقدمةٍ أخرى. والتقدمة التي يمكن أن تتحقّق بها الرشوة يمكن أن تكون اتصالاً جنسياً حسبما حكَمت المحاكم بذلك. إنما الوساطة فعلٌ ينتج عن دوافع أكثر شمولاً، من الناحية الاجتماعية، ومنها ما يتعلق بالانتماءات الإنسانية، كمن يُعينّ في مناصب عامةٍ أهل قرابته، أو أفراداً من طائفته، أو ناساً من قريته، فهو يفعل ذلك مستجيباً لنداء الانتماء المشترك الذي يربط ما بينه وبين هؤلاء، ويعلو هذا الانتماء الفرعي عنده على الانتماء العام إلى الجماعة السياسية في عمومها، والذي تتشكل به الدولة، ويكون وحده شرط الانتماء المؤهّل لتولي وظائفها (فضلاً عن الشروط المِهنية والعمرية والتخصصية والتدريبية المتعلقة بنوع المنصب المقترح).

إن الحديث في هذه الورقة يتعلق «بدور مؤسسات الدولة»، ومن ثم وجُب في التعرض له من النواحي ذات الطابع النظري وغيرها، ألا يقتصر الأمر على الفساد المالي، إنما يتعامل مع الظاهرة في عمومها وفي امتداداتها غير المالية، أسباباً ونتائج. وهو بذلك يتعامل مع مؤسّسات الدولة القائمة على أعمّ الشؤون العامة وأكثرها شمولاً، بالنسبة إلى الجماعة السياسية والجماعات الفرعية المتصلة بها، على تنوعها وتداخلها.

ـ ٢ ـ

الفساد إذاً ظاهرةٌ تتعلق بتحول الشأن العام للجماعة إلى شأنٍ خاصٍ، لفردٍ أو أفرادٍ أو لجماعةٍ صغرى. وهو تحول المصلحة العامة للجماعة المعنيَّة إلى مصلحةٍ خاصةٍ لأفرادٍ أو لجماعاتٍ أضيق. ونحن عندما نتكلم عن أي أمرٍ عام، سواء أكان شأناً عاماً أم مصلحةً عامةً أم مالاً عاماً، إنما نتكلم عن الجماعة الموصوفة بالعموم، وما يتعلق

بطريقة إدارة شؤونها، وتنظيم أمورها، والسعي إلى تحقيق مصالحها، وهذه الأمور لا يقوم بها إلا أفراد وأشخاص بأعيانهم، فالجماعة بجمعها كلّه لا تستطيع أن تنظّم شؤونها للاستحالة المادية في أن تجتمع كلّها للبحث ثم للتقرير ثم للتنفيذ في كل أمرٍ يومي ودوريٍ تواجهه، ومن اللازم أن تندب لذلك بعضاً من رجالها يقومون بهذه الأمور.

لكن الإنسان، أي إنسانٍ، تقوده تجاربه الذاتية، وتشدّه مصالحه المرئية المحسوسة، ويتداخل ذلك كله بأيّ شأنٍ أعم يُعرَض له، فهو لا ينظر إلى المسائل إلا من خلال نفْسٍ لها وجهةٌ، ومصالح، و تشكلٌ ذاتيٌ معيّن، وهو تشكلٌ يتصل بالشؤون الخاصة للمحيط الذي يعيش فيه. وتطرح مشكلة التنظيم والعمل للشأن الجماعي في لبِّها هذه المعضلة، وتقترح لها الحلول والبدائل، بما يجعل النشاط الفردي يدور في إطار التعبير عن الشأن الجماعي العام ويحقّق أهدافه، بأقلّ قدرٍ ممكنٍ من تأثير ذاتيّات مصدّري القرار أو منفّذيه. المسألة هي إذاً، كيف يمكن للإنسان المنوط به العمل العام أن يتجاوز ذاتيته عندما يتناول الشأن العام، باحثاً أو مقرّراً أو منفّذاً؟

طبقاً للنظم والنظريات السياسية والتنظيمية الحديثة، دستوريةً أكانت أم إداريةً، مما يمثّل ما بلغته البشرية الآن من أساليب تكفل توفير الإمكانيات ليتجاوز الفرد فرديته، وهو يؤدي العمل العام، يتبدَّى عددٌ من المبادئ والأصول التنظيمية التي يلزم توافرها:

أولها: أن يصدر القرار عن جماعةٍ وليس عن فردٍ، لأنه كلما تشارك الناس في أمرٍ جاوز كلٌ منهم ذاتيته في التصدّي له، وإن ما يحكم المجتمعين في اجتماعهم هو المشترَك العام الذي يجمعهم، وكلما استبعدت أيضاً الخصوصيات الفردية التي لا يتشاركون فيها. وكذلك كلما زاد عدد المجتمعين، وتنوعت أوضاعهم الاجتماعية انحصر المشترَك العام بينهم في الجوانب المحدّدة المطلوبة. ومن هنا يظهر مبدأ «**جماعية القرار**».

ثانيها: أن يصدر القرار كلما أمكن ذلك من هيئاتٍ متعددةٍ، وليس من هيئةٍ واحدةٍ، لأن أية هيئةٍ واحدةٍ وإنْ تكونت من أفراد عديدين، فهي مع الوقت ومع طول المكْث والممارسة واستمرار التعايش المشترك بين أفرادها، إنما تُظهِر للهيئة ولأفراد المجتمعين بها ذاتيةً خاصةً لها، فيميل المشترَك العام عن بعدٍ إلى أن يصير شأناً شبه خاص. كذلك وجب أن يتداول القرار الواحد عددٌ من الهيئات، ويتعين ألا تكون الهيئات المتعددة «مستنسخاتٍ» من بعضها، في طريقة التشكيل، ولا في جوانب النظر والتقرير المطلوب بحثها وتقريرها، وإلا لم يتحقق بتعددها التنوع المطلوب. إنما يتعين

أن تتنوع طريقة التشكيل بالتعيين أو بالانتخاب مع تنوع الشروط المشروطة للتأهل للعمل، كما يتعين أن يتنوع البناء المؤسّسي، بالهرمية الرئاسية المرؤوسية، أو بالتساوي الأفقي في المشاركة بالتصويت، كما يتعين أن تتنوع الاختصاصات التي تتعرض لها كل هيئةٍ بالنسبة إلى الأمر المعنيْ، فتتعدد الاختصاصات وزاوية النظَر التخصصي في أي أمرٍ من الأمور. ومن هنا يظهر مبدأ «**تعدد الهيئات**» أو تعدد المؤسسات أو السلطات، أياً كانت التسمية التي تستخدم اصطلاحاً.

ثالثها: لا يكفي قيام هذا التعدد بين الهيئات، بل لا بدّ ألا يكون في مكْنة أي من هذه الهيئات أن ينشئ الأخرى، ولا أن يشكّلها، أو يكون له أثرٌ في تشكيلها وفقاً لمشيئته، وبموجب أيةٍ سلطةٍ شرعيةٍ أو فعليةٍ عليها. كما يتعينّ ألا يكون في مكْنة أي من الهيئات تجاه الأخرى أن تنفيها أو تلغيها أو أن تحلها وتعيد تشكيلها. وإذا كان لأيٍ من الهيئات مكْنة حلٍ أو إلغاءٍ تجاه الأخرى، فهي تكون تابعةً لها، دائرةً في فلكها، ويكون بقاء التابع حتى إن خالف متبوعه مع القدرة على نفيه، مجرد سماحٍ ومحض أريحيةٍ. والسماح والأريحية لا تُبنى بهما المؤسسات، ولا تكون المعوّل عليه في رسم العلاقات وتقنين أوضاع المعاملات.

ولا يجوز أن يكون وجود هيئةٍ واستمرار عملها معلقاً على فحص مشيئةٍ لهيئةٍ أخرى، وإلا اعتُبرت ملحقةً بها غير مستقلةٍ عنها. وإذا جاز لأيٍ من الهيئات أن يكون له وجه استطاعةٍ على هيئةٍ أخرى، من حيث الحلّ أو الإلغاء أو إعادة التشكيل، فلا تنتفي التبعية في هذه الحالة، إلا أن يكون للهيئة الأخيرة مكْنةٌ مقابلةٌ وموازيةٌ لمكْنة الهيئة الأولى في الحلّ أو الإلغاء، أو أن يكون الحلّ أو الإلغاء مشروطاً إعْماله بشروطٍ منضبطةٍ، وتحت إشراف جهةٍ ثالثةٍ، ورقابتها، وأن يكون متاحاً لهذه الجهة الثالثة النظر بالاعتماد أو الإلغاء للسلطة المستخدمة.

ومن ثم يزول وصف التبعية الناتج عن إمكان الحلّ لجهةٍ على أخرى بقيام سلطاتٍ متبادَلةٍ ومتقابلةٍ بينهما، وبما تملكه كل منهما على الأخرى من إمكانياتٍ متساويةٍ أو متقاربةٍ، مثل ما يملكه المجلس النيابي من إسقاط الحكومة مقابل ما تملكه هي من حلّ المجلس النيابي، أو تقوم سلطةٌ ثالثةٌ بالتحقق من استخدام أيٍ من الجهتين سلطته بالشروط والضوابط المقررة. ولا يقوم تعددٌ إلا باستقلال كلٍ من الجهات المعنيّة عن الأخرى، ولا يقوم استقلالٌ إلا بالتوازن بين هذه الهيئات، ولاتقوم استطاعةٌ لجهةٍ على أخرى، في إطار التعدد، إلا باستطاعةٍ مقابِلةٍ موازيةٍ وموازنةٍ، وإلا استوعب المستطيع الآخر وأخضعه وصار محسوباً عليه. ومن هنا يظهر «**مبدأ التوازن**» بين الهيئات المتعددة.

رابعها: أن تقوم الصفة التمثيلية لدى كلٍ من هذه الهيئات، سواء كانت تمثيليةً مباشرةً إذا كان التشكيل بالانتخاب من أسفلٍ إلى أعلى، أم كان بطريقةٍ غير مباشرة. والتمثيل يرِد بالاختيار الانتخابي من القواعد، كما في الانتخابات العامة أو الاستفتاءات الشعبية، كما يرِد من الجمعيات العامة التي تمثل جمهور أصحاب مشروع ما، سواء كان شركةً مساهِمةً أم جمعيةً خيريةً أم علميةً أم نقابةً عماليةً أم مهنيةً أم نادياً اجتماعياً أم رياضياً. كما أن ثمة نوعاً آخر من التمثيل يرِد بالنيابة أو بالتفويض عندما يجري بطريق التعيين في الهيئات التي تتشكّل بأسلوبٍ هرميٍ رأسي.

وما من قائم على شأنٍ عام إلا ويكون نائباً عن غيره، وذلك أنه يمثل الجماعة العامة في التحليلً النهائي، وحَق الجماعة لا يُرّد إلى أحدٍ من الناس أبداً، وفي الفقه الإسلامي هو مردودٌ إلى حقّ الله سبحانه وتعالى، فحقّ الجماعة من حقوق الله تعالى، وما يراه المسلمون حسناً فهو عند الله حسنٌ مطلوبٌ من الله فعله، وما يرونه قبيحاً فهو عند الله قبيحٌ مطلوبٌ من الله تركه. وفي الفقه الوضعي مردودٌ إلى مبدأ سيادة الأمة بحسبانها مصدر السلطات في المجتمع، والجماعة لا تتجلى في فردٍ منها قط، ولا تتجلى في هيئةٍ واحدةٍ قط، إنما هي في إرادتها العامة تتجلى في هيئاتٍ متعددةٍ يُوازن كلٌ منها الأخرى، ويُكمل عمله ويقيّد إطلاقه.

وما من ذي سلطةٍ في شأنٍ عام يكون أصيلاً عن نفسه في إعمالها، وحتى ملوك أوروبا المستبدين في العصور الوسطى كانوا يستندون إلى فكرة «التفويض الآمري» الصادر إليهم من السماء، فهم لم يستطيعوا أن يدّعوا أصالةً لأنفسهم على الرغم من ممارستهم الاستبداد الفردي المطلق، والتوريث الأسري للسلطة. والوضعيون المحدَثون يتكلمون عن النيابة عن الشعب حتى إن كانوا نازيين أو فاشيين، والديمقراطيون المحدَثون يَصْدرون عن مبدأ السيادة الشعبية، والفقه الإسلامي يَصدر عن البيعة عن الأمة والنيابة عنها في إطار الشريعة الإسلامية المنزّلة، ويَشْرط حراسة الدين والدنيا.

ومبدأ التمثيل بأيٍ من هذه الأصول الفلسفية التي ينحدر منها، لا بدّ أن يكون ذا تحققٍ فعلي، من انتخابٍ أو نيابةٍ أو بيعةٍ أو اختيارٍ، وهو يفقد وجوده، بَلْ شرعيته ـ بتجاوز شروط الولاية أو النيابة، لأنه ما من نيابةٍ إلا ومحدودةٌ لا تقبل التجاوز، وإلا ومقيدةٌ لا تقبل الإطلاق، وإلا ومشروطةٌ لا تقبل الانفلات من شرطها. وإذا لم تتحقق إرادة التمثيل أو النيابة فقد انكسر وعاء الشرعية في ممارسة السلطة العامة، وتغدو الممارسة عدواناً بحتاً من فردٍ أو أفراد أو جماعةٍ ضيقة، وذلك لغلبة الشأن الخاص عليهم فيما يمارِسون من سلطةٍ عامةٍ. ومن هنا

يظهر «**مبدأ التمثيل والنيابة**» بوصفه مبدأً ضرورياً للشأن العام.

خامساً: كما أنه لا بدّ من الجماعية في اتخاذ القرار ليكون معبّراً عن الشأن العام للجماعة، فإنه كذلك لا بدّ من التغيير والتبديل في تولي المناصب العامة ذات القرار، والتأثير والتداول هما صنو الجماعية والمشاركة، وذلك فيما يؤديه كلٌ من الأمريْن في تحصين القرار بقدر الإمكان من أن يُستوعَب في الإرادة الذاتية لمصدره أو في المصلحة الشخصية له. والجماعية مشاركةٌ للعديدين في ذات المنصب ذي القرار في لحظة اتخاذ القرار، والتأقيت والتداول هما مشاركةٌ في المنصب ذي القرار عبر السياق الزمني، ليبقى النهر الواحد متجدّد المياه دائماً، فهو نفسه وهو غيره معاً. والتأقيت يشمل الفرد ذا السلطان كما يشمل الهيئة أو الجماعة أو المجالس المكوّنة من أفرادٍ عديدين.

إن التداول هو العنصر الأساسي الذي تستقلّ به الوظيفة العامة عن شاغلها وينفصل به المنصب العام عن شخص من يعمل به مستخدماً سلطانه، والمنصب هو الأكثر دواماً واستقراراً، ولأن شاغله يتغير فهو يكون الطارئ على المنصب والمرتحل عنه. وبغير هذا التغيير والتبديل يندمج المنصب العام في شاغله فيصير شأناً خاصاً له ويصير المنصب ملحقاً بشؤونه الخاصة، بما يفقده موضوعيته وعموميته. وهذا ما يمكن أن يُعبَّر عنه «بشخْصنة» الدولة أو «شخْصنة» الوظيفة العامة أو «شخْصنة» الهيئة والتي يبقى أفرادها فيها بغير انقطاع. ومن ثم يفقد المنصب العام شرعية أدائه للشأن العام، ويفقد شاغله شرعية قيامه بهذا الشأن العام. ومن هنا يظهر «**مبدأ التداول**» بوصفه مبدأً ضامناً للقيام على الشأن العام.

ـ ٣ ـ

تنبني النظرية القانونية للمؤسسات العامة في ظني على عدم شخْصنة التشكيل المؤسّس، ولا تنتفي «الشخْصنة» إلا بتوافر المبادئ الخمسة والسابق ذكرها، وهي **الجماعية وتعدد الهيئات وتوازنها والنيابية والتداول**. وأنا هنا لا أنقل من كتبٍ مدرسيةٍ، وإنما أوضّح هذه المبادئ بحسبانها حصيلة ما يتفاعل من مبادئ النظرية السياسية ونظرية القانون العام بفرعيْه المتعلقيْن بالمؤسّسات، وهما «القانون الدستوري» و«القانون الإداري».

ثمة أمران نظريان آخران، يتعلقان لا بالبناء المؤسّسي، ولكن بممارَسة العمل المؤسّسي بالنسبة إلى الشأن العام.

أولهما، إن العمل العام بالنسبة إلى من يمارسه في السلطة عملٌ من أعمال الولاية العامة. والولاية في النظر القانوني تختلف عن الأهليّة، في كون الأهليّة

صلاحية الإنسان في أن يدير شؤونه الذاتية وشؤون نفسه بتصرفاتٍ يَعتدّ بها القانون، بالنسبة إلى شخص المتصرف وماله. أما الولاية فهي صلاحية الإنسان، يدير شؤون غيره أو مالهم بتصرفاتٍ يَعتدّ بها القانون ويُلزم بها هذا الغير. الولاية قدرة الإنسان على أن يكون قوله وقراره نافذيْن على غيره.

والولاية إما خاصةٌ وإما عامةٌ. والولاية الخاصة هي القدرة على التصرف في شؤون الغير متى كان هذا الغير محددًا، وهي لا تتأتى إلا بحكم القانون كولاية الأب على صغيره، أو بحكمٍ قضائي مثل ولاية الحارس في إدارة مالٍ محروسٍ، أو بالاتفاق مثل أعمال الوكيل عمّن وكّله. ولا تقوم ولايةٌ إلا بسندٍ شرعي تشريعيٍ أو قضائيٍ أو اتفاقيٍ، وهي تتحدّد في إطار هذا السند وحسب شروطه، فلا تتجاوز الصلاحيات والأوضاع والشروط التي ترِد بالسند.

والولاية العامة التي تهمنا هنا، هي إنفاذ القول أو القرار الصادر عن شخصٍ معينٍ على غير المحدّد وغير المعيّن، كشعبٍ أو جماعةٍ سياسيةٍ، أو جماعةٍ يضمها انتماءٌ دينيٌ أو مذهبيٌ أو طائفيٌ أو مهنيٌ أو غيرُ ذلك. فهي صلاحيةٌ عامةٌ يملكها صاحبها تجاه آخرين غير معنيين إلا بوصفهم الوطني أو بوصفهم الجماعي. وهذا ما يتعلق بالشؤون العامة. وبموجبها تَصدر القوانين والقرارات وتمارِس الحكومة نشاطها ضبْطاً للناس، وتحصيلاً من أموالهم، وحبساً وتنظيماً وتقييداً لوجوه أنشطتهم وأعمالهم. وهي إنما تمارَس بموجب سلطاتٍ جماعيةٍ من مجالس وهيئاتٍ، أو بموجب أفراد ذوي مناصب عامةٍ، وهي ـ على وجه التدقيق ـ تمارَس في حدود الاختصاصات التي تحدّدها القوانين والنظم، وفي إطار التسلسل المرسوم للمشروعيات المقرّرة في المجتمع.

ما أريد أن أشير إليه في هذا الاستطراد في العرض، أن الولاية العامة سلطةٌ عامةٌ تتعلّق بالشأن العام للجماعة، تعبيراً عن إرادتها وتحقيقاً لمصالحها، وهي لا تقوم إلا في نطاق نوعية الولايات المحدّدة لصاحب أي وجهٍ من وجوه السلطة، من حيث النوع وطريقة الإعمال وإجراءات الإعْمال وشروط الممارَسة، وإن أيّ إخلالٍ بأي من هذه الأوضاع تنهدر به السلطة العامة، وتغدو السلطة الممارسة إما من أعمال الغصب إن ورَدت على حقٍ من حقوق الإنسان أو منها إن ورَدت على ماله. والنظام القانوني على هذا الأساس النظري في تحقيقه لوجوه الرقابة على العمل العام.

إن العمل العام كما سبقت الإشارة تمثيليٌ وتفويضيٌ، يمارِسه من يمارِسه مفوَّضاً عن الجماعة ومفوَّضاً عن غيره، وليست هذه هي الخاصيّة التي تميّزه، فما أكثر الأعمال التفويضية الخاصة! إنما ما يميزه أنه لا يوجد قط شخصٌ متعينٌ يُعتبر

الأصيلَ في التحليل النهائي. كل من يمارس العمل العام، ويستعمل سلطاته، مفوّضٌ بذلك من غير أصيلٍ ملموسٍ ومتعيَّنٍ، لأن «الجماعة» هي الأصيل، وهي من تُستعمَل السلطة باسمها، وهي صاحبة المال وصاحبة المصلحة المرعية، والجماعة ليست أفراداً معيّنين، ولا عدداً محدّداً، ولا ناساً متميّزين بأوصافٍ معينةٍ عن غيرهم، أي أنها ليست تشكيلاً ملموساً ولا متجسداً، وهي ليست أيضاً جملة الموجودين بأعيانهم في زمانٍ ومكانٍ محدّديْن، مهما وسع المكان أناساً وأوطاناً، ومهما وسع الزمان جيلاً وأجيالاً، إنما هي الشعب أو الوطن أو الجماهير، بما فيها السياسة المجرّدة عن ذوات الموجودين، وأشخاصهم الملموسة.

ينتج عن ذلك أن «الأصيل» «مفهوم» و«معنى». وهو لا يتشخّص إلا في إطار مجموع التكوينات المؤسّسة التي تعبّر عن الجماعة، على اختلاف تشكيلات هذه التكوينات، ووفق المبادئ الخمسة السابق الإشارة إليها. وهي التكوينات التي يكفل تعددها واستقلال كلٍ منها عن غيره وتوازنها، التعبير الجماعي عن الأصيل المسمّى بالوطن أو بالشعب، والذي تمثّله الدولة في عمومها وبتشكيلاتها كلِّها. وبهذا فإن سقوط أي من المبادئ الخمسة السابق الإشارة إليها، يحيل الفرد أو الهيئة الممارِسة للسلطة إلى محض تكوينٍ خاصٍ، ومع اطراد هذا الوضع يتحول الشأن العام إلى شخصٍ خاصٍ، من الناحية المؤسّسية، فضلاً عن الناحية السياسية بطبيعة الحال.

ثانيهما: نحن نلحظ أن ممارسة الشأن العام إنما تجري بأعمالٍ إراديةٍ تُصدرها الجهات المختصة بها، سواءٌ كانت مجلساً أم هيئةً أم فرداً. وهذه الأعمال الإرادية تكون بالمصطلح الفقهي المستخدم، إما تشريعات أو قرارات إدارية. تجمع التشريعات كلها أياً كانت الجهات التي تصدرها، وأياً كان مستواها التنظيمي، صفةٌ أساسيةٌ، وهي أنها تتضمن أحكاماً عامةً ومجرّدةً، أي أنها لا تتعلق بأشخاصٍ بذواتهم ولا تتعلق بحالاتٍ بعينها، إنما تتضمن نماذج قليلةً للتكرار، بمعنى أنها تتضمن أحكاماً من نوع: كلما حدث كذا وجب أن يحدث كذا، وكلما توافرت شروط كذا وكذا أمكن أو وجب أن ينتج عن ذلك كذا، ويمتنع الفعل المحدّد إذا لم تتوافر الأوضاع المرسومة أو إذا تجمعت الظروف المكتوبة. . . وهكذا.

ومن ثم فإن التشريع هو بالضرورة وبالتعريف يتعلق بشأنٍ عام، لأنه لا يعالج مسائل فرديةً بموجب تعيّنها الفردي، ولكنه يعالج أوضاعاً تتكرّر بموجب ما يتوافر في أفرادها من صفاتٍ وأوضاع وشروطٍ، وبصرف النظر عن ذوات هؤلاء الأفراد أو شخوصهم. والحال وفقاً لفقه القانون وبناء المؤسسات، أنه إذا ما تبيّن أن القانون أو التشريع عندما صدر في صيغته المجرّدة والعامة، إنما كان مقصوداً به التصدي

لحالاتٍ فرديةٍ بحتةٍ، وأنه اتّخذ الشكل العام المجرّد لا ليعالج شأناً عاماً، وإنما ليخفي حقيقة أنه إنما قُصد به التصدي لحالاتٍ مخصوصةٍ، ويتعلق بشخصٍ معيّنٍ يُراد انطباقه عليه إحساناً له وإضراراً به، إذا ثبت ذلك فإنه يكون ممثّلاً لما يسمى بالانحراف في ممارسة السلطة التشريعية، ويؤدي إلى بطلان التشريع ذاته لانهدار وصف العمومية والتجريد فيه.

ومن جهةٍ ثانيةٍ، فإن القرار الإداري الذي تصدره سلطةٌ عامةٌ يُعتبر من الناحية الفقهية قراراً فردياً، مثل قرار تعيين شخصٍ في منصبٍ عامٍ أو فصْله، أو قرار منح ترخيصٍ بإصدار صحيفةٍ أو إلغائها.. إلخ. ولكن الفقه القانوني يعتبر أن من الأركان الأساسية لصحّة أي قرارٍ أن يكون مقصوداً به تحقيق الصالح العام ـ صواباً كان ذلك أم خطأً ـ وهذا ما يسمّى بركن «الغاية» في القرار الإداري، الذي لا يصح القرار إلا به، فإذا ثبت أن القرار لم يكن مقصوداً به إلا تحقيق نفعٍ خاصٍ لمصدره، أو أنه صدر بناء على رغبةٍ شخصيةٍ له، فإن ذلك يعيب القرار ويفيدُ إبطالَه، بمعنى أن تحقق الصالح العام، إنما هو أمرٌ يدخل في صميم منهج التحقق من صحة أي تصرفٍ يجريه صاحب سلطةٍ عامةٍ، لئلا يكون مقصوداً به الصالح الخاص، فيبطل التصرف ذاته، لأنه لا يُعتبر صادراً عن سلطةٍ عامةٍ، ولأن وصف السلطة العامة ينحسر عن مستعمل هذه السلطة إنْ مارَسها بغير استهداف المصلحة العامة، أي باستهداف الصالح الخاص.

يضاف إلى ذلك أن أياً من ذي سلطةٍ عامةٍ إذا ظهر أن تصرفه كان مقصوداً به نفعٌ خاصٌ له أو لذويه، أو ثأرٌ من خصمٍ له، أو من عدوٍ شخصي، فإن ما يترتب من أضرارٍ على هذا التصرف يلتزم بأن يعوّض المضرور عنه من المال الخاص لذي القرار، فإنْ كان المضرور عاد على الحكومة في تعويضه الضرر وأدّت هي التعويض، كان لها أن ترجع على موظفها بما أدته، لثبوت أنه إنما استعمل سلطتها العامة ليبتغي بها مصلحةً خاصةً له.

هذا هو المنهج النظري الفقهي في بناء هيئات السلطة العامة، لضمان ألا تُستخدم هذه السلطة للمصالح الخاصة بمن يستخدمها.

ـ ٤ ـ

وأول ما يُفترض أن تنهض به مؤسسات الدولة لضمان عمومية الأداء العام، وتخليصه من شوائب النوازع الخاصة، قيام مجلسٍ نيابيٍ مستقلٍ عن الحكومة، يتشكل بالانتخاب العام الدوريّ المتجدّد، ويجري الانتخاب بحريةٍ ونزاهةٍ وبغير ضغوطٍ على أفراد الناخبين، كما يجري في إطارٍ من الحريّات العامة التي تمكّن الناخبين من التجمع

في أحزابٍ وجمعياتٍ سياسيةٍ مستقلةٍ عن الدولة، وذات قدرةٍ على التجميع والتحريك الشعبيينْ.

ويكون للمجلس النيابي القدرة على إصدار القوانين التي تُلزم الحكومة في أدائها العام بما يراعي مصالح الجماعة السياسية والجماعات الفرعية في المجتمع، كما يكون له القدرة على رقابة أداء الحكومة ومحاسَبتها على تصرفاتها. وسلطات المجلس النيابي على أجهزة الحكم تكون عن طريق القوانين التي يُصدرها لها، وينظّم بها تكويناتها وأجهزتها المؤسّسية، ويبيّن ضوابط استخدام كل سلطةٍ، والصلاحيات التي يمكن أن تمارسها كل جهةٍ، وحدود ما يفوّضه لكلٍ منها من تصرفات. كما تضبط بهذه القوانين أساليب كل تصرفٍ، وشروط إعْماله، وحقوق الآخرين، فهي قوانين تنظّم وتضبط التشكيل المؤسّسي، والممارسة المؤسّسية.

كما أن سلطات المجلس النيابي تتمثل أهم ما تتمثل في إقرار الميزانية السنوية العامة للدولة (وخطة التنمية الدورية إن كان ثمة خطة)، والميزانية هي التي تحدّد ما يُجبى من الضرائب، وما يُحصّل من دخل أملاك الدولة وهيئاتها، وهي التي تحدّد ما يُنفَق من ذلك من وجوه الصرف المختلفة، سواء المصروفات الجارية أم الاستثمارات، وتنقسم إلى أبوابٍ للإنفاق، وبنودٍ للمصروفات، ولا يجوز لجهةٍ حكوميةٍ أن تعدّل من ذلك، وعليها أن تلتزم بتفاصيل هذه البنود والأبواب، ولا تعدّل منها إلا بإذنٍ سابقٍ أو لاحقٍ يحدّده قانون الميزانية من جهةٍ والتشريع. لذلك تنصّ الدساتير على أن الميزانية يصدر بها قانونٌ من المجلس النيابي لمنحها هذه الحصانة، والقدرة على التحكم في النشاط المالي للدولة، دخلاً ومنصرَفاً.

ويقابل هذه السلطة المالية للمجلس النيابي على الحكومة، سلطةٌ مكمّلةٌ تنشأ لها أجهزةٌ مستقلةٌ عن الحكومة، ويعيِّن رئيسها المجلس النيابي ذاته، ليتخذ أداء هذه الأجهزة استقلاله عن الحكومة، وليتخذ دوره باعتباره عين الرقابة المحاسبية الخبيرة للمجلس النيابي في هذه الأمور. ويسمّى هذا الجهاز «الجهاز المركزي للمحاسبات» أو «ديوان المحاسبة» أو «المراقب العام» أو غير ذلك، وتكون له شبكة فروعٍ وإداراتٍ تنتشر في كل وزارات الدولة والهيئات والمؤسسات العامة، لتراجع كل وجوه تحصيل الإيرادات ووجوه الإنفاق كلّها، ومدى قانونية ذلك، ومدى اتفاقه مع الأصول المحاسبية.

عادة ما يكون لهذه الأجهزة طِبقاً لنظمها إمكانية تتبع أموال الدولة التي تتمثل في مساهماتها في الشركات المختلفة، أو فيما تَهبه الدولة من مِنح دوريةٍ للجمعيات، للتأكد من صحّة الصرف. . وهكذا. وتُقدَّم تقارير هذا الجهاز إلى المجلس النيابي مع

الحساب الختامي الذي يُعدّ عن السنة الماضية. وتخضع الحكومة للمساءلة طبقاً لهذا التقرير، وما يرد به من ملاحظاتٍ. كما يخضع مجلس إدارة أية شركةٍ مساهمةٍ لمساءلة جمعيته العامة عن ميزانية كلّ سنةٍ، طبقاً للتقرير الذي يقدّمه مراقب الحسابات بالشركة، المعيّن من جمعيتها العامة ليكون رقيباً على نشاط الشركة، وأجهزتها الإدارية.

وللمجلس النيابي أساليب عدةٌ لمراقبة الحكومة في سياساتها العامة، المالية وغير المالية، حذَراً من أن تُتخَذ هذه السياسات، أو تُمارَس على غير مقتضيات الصالح العام. ومن هذه الأساليب الاستجوابات التي تُثار في المجلس لمحاسبة الحكومة على ما تنتهجه من سياسةٍ، ومنها الأسئلة التي يوجّهها أعضاء المجلس إلى الوزراء، وكذلك طلبات الإحاطة. وكل ذلك يثير المسؤولية الوزارية أمام المجلس، وقد يمكن ـ على سبيل الافتراض النظري أن يطرح المجلس الثقة بالحكومة، ويمكن بذلك ـ نظرياً ـ أن يسحب هذه الثقة فتسقط الحكومة، أو تلجأ إلى حلّ المجلس لإجراء انتخاباتٍ جديدةٍ، وذلك على تفصيلاتٍ وأوضاعٍ تختلف باختلاف النظم الدستورية في كل بلدٍ.

وثمة رقابةٌ أخرى ترد على نشاط أجهزة الحكومة ومؤسساتها، وهو يرد من الهيئات القضائية. والدولة باعتبارها جهاز حكمٍ يمكن للأفراد أن يقاضوها، وأن يطلبوا إلغاء ما تُصدره من قراراتٍ تمسهم وتضر بهم، وتكون مخالفةً للقوانين السارية. وهذا النوع من القضاء يمارِسه قضاءٌ إداريٌ مختصٌ ومستقلٌ عن الحكومة كما تعرفه النظم اللاتينية، ويمكن أن يمارِسه القضاء العادي كما في النظم الأنكلوسكونية.

والنظم اللاتينية هو ما أُخِذ منها القسم الغالب من بلادنا العربية التي عرفت هذا النوع من القضاء، وهو ما يعرَف بنظام مجلس الدولة. وهو ذاته النظام الذي عرفه من الناحية النظرية الفقه الإسلامي فيما سمي بـ «ديوان المظالم»، وكانت نظرة الفقه الإسلامي إلى هذا الأمر، أن القضاء العادي يفصل بين أفرادٍ متساوين، وما يحكم به القاضي بينهم تنفّذه أجهزة الدولة، ولكن مقاضاة عمال الدولة ذوي القوة والسلطان لا يملك أحدٌ عليهم مكْنة تنفيذ ما يصدر ضد أعمالهم من أحكام، لذلك قالوا لا بدّ لهذا النوع من القضاء من سطوةٍ تضمن تنفيذ أحكامه على عمال الدولة، ووجدوا أن أمير المؤمنين أو الخليفة هو من يمكن أن يمنح هذه السطوة على عمّاله، فألْحِق به ديوان المظالم، وهذا ما نجده التقليد الساري في فرنسا بالنسبة إلى أن رئيس الحكومة هو «الرئيس النظري» لمجلس الدولة. وثمة من يقول من الفقهاء المعاصرين إن نظام المظالم انتقل إلى الفرنسيين مع ما انتقل إليهم من ثقافات الأندلس، وهؤلاء يؤكدون نظرهم بما رأوه تشابهاً بين أحكامٍ في القانون المدني الفرنسي وبين آراءٍ في المذهب المالكي الذي كان سائداً في الأندلسً.

ويُلحق بجهاز مجلس الدولة جهازٌ إفتائيٌ، يراقب تطبيق القوانين بواسطة المؤسّسات العامة المتنوعة، ويُستفتى في وجوه الصواب في ممارسات أجهزة الدولة وقبْل اتخاذ القرارات، إذا كان ثمة غموض أو شبهة في أمر. وينتشر أعضاء الجهاز الإفتائي في وزارات الدولة ومصالحها ومؤسساتها، ويكونون في الغالب ممثّلين بأعضاء في مجالس إدارات المؤسّسات العامة والهيئات العامة، لمدّ هذه الأجهزة بالرأي القانوني في كلّ حين، فضلاً عن صياغة مشروعات العقود التي تُبرمها هذه الجهات وغير ذلك.

كما أن ثمة نظماً قانونيةً لها وجه اختصاص قضائي يتعلق بالرقابة القانونية والقضائية على موظفي الدولة وعمالها الشاغلين لمناصبها في المؤسّسات والهيئات كافةً، فثمة نوع من القضاء التأديبي تمارسه محاكم أو مجالس تأديب تشكّل وتتيح ضمانات العمل القضائي، وتُعرض عليها الدعاوى التي تُقام ضدّ العاملين في الدولة الذين يخالفون القوانين واللوائح والنظم، أو يضرّون بالمصالح العامة، أو يهملون في أداء أعمالهم، وثمة أجهزة تحقيقٍ مع هؤلاء لتتبين المخالفات وتقديمها إلى المحاكمة عندما يُترجَم الظنّ بثبوتها. وثمة جهاز شرطةٍ نوعيةٍ يختص بالتفتيش عن المخالفات ويتعقبها ويكشفها بوسائل البحث المخابراتية والمباحثية، وهو ما يُعبّر عنه في فقه القانون بمصطلح «أجهزة جمع الاستدلالات». ويكون لهذا الجهاز مكْنات أجهزة المباحث والمخابرات، وقدراتها التدريبية، ولكنه يقتصر في عمله ونشاطه على عمال الدولة، وعلى ما يحدث في أجهزتها، وما يتعلق بها.

وثمة أساليب للرقابة المتبادلة بين أجهزة الإدارة والتنفيذ بعضها مع بعض، وذلك عن طريق تبادل الأعضاء في مجالس الإدارة وعن طريق إنشاء اللجان المشتركة. فضلاً عما تملكه وزارة المالية أو الخزانة من وسائل إشرافٍ ورقابةٍ على سلامة تطبيق أحكام الميزانية، وعلى الإنفاق العام بما يسمى «الرقابة قبل الصرف».

ـ ٥ ـ

بقيت إشارةٌ ضروريةٌ إلى الضوابط التنظيمية والقانونية الواجبة الاتباع في معرِض ممارسة العمل العام من داخل سلطة الدولة، فمثلاً إن التنظيم الموضوعي لمعاملة العاملين بالدولة من حيث التعيينات والترقيات والنقل وغير ذلك، ومن حيث الأجور وجداولها وأساليب زيادتها، لا يغيّر رشداً فقط في المعاملة، ولا يحقق عدالةً فقط بين العاملين، ولكن من شأنه نفي أو تقليل احتمالات أن يرتبط المرؤوس برئيسه برباط تبعيةٍ شخصي، بما يمكّن الرئيس من استتباع من يستطيع إفادتهم وفق مشيئته الحرة بغير ضوابطَ موضوعيةٍ. لأن التنظيم الموضوعي يقرّ لدى العاملين أن أحداً منهم

لا يعمل لدى الآخر، ولا يتوقف مصيره على مشيئةٍ ذاتيةٍ لمن يتقدمه، إنما الكل ـ رئيس ومرؤوس ـ يتبعون الشخص الاعتباري العام، وهذه المسألة مهمةٌ جداً حتى لا يُساق العمل العام في مساق الشؤون الخاصة، أو هو بالقليل يقلّل من هذه الإمكانية، أو من شأنه أن يقلل منها.

ومن جهةٍ ثانيةٍ، فإن التعددية في تداول الشأن العام، وفي إصدار قراراته عبر أشخاص عديدين وهيئاتٍ متنوعةٍ، إن ذلك يعزل القرار من أن يكون مُصدره شخصاً واحداً أو هيئةً واحدةً. وإن ذلك قد يؤدي إلى التعقيد في العمل والبطء في الإنجاز، ولكنه ضروريٌ لنزع الخصوصية من العمل العام، وحتى استمارات صرف النقود يوقّع عليها أكثر من شخصٍ، والشبكات المصرفية التي تصدر من الدولة، عادة ما يوقّعها أكثر من فردٍ، وهي تصدر بناءً على مذكّراتٍ موّقع عليها من عديدين. إن المسألة هنا تشبه ما يُتّبع في إعداد خزانات الأموال الضخمة بأقفالٍ عديدةٍ، لكلٍ منها مفتاحٌ مختلفٌ عن الآخر، وتُوزّع على عددٍ من المسؤولين، فلا تُفتَح الخزانة إلا بحضورهم جميعاً. ولا تتجمع المفاتيح في يدٍ واحدةٍ.

ومن جهةٍ ثالثةٍ فإن قوانين العقوبات اعتادت أن تقسم الجرائم إلى جرائم عامةٍ، وجرائم خاصةٍ. والجرائم العامة هي ما يتعلق بالدولة، خروجاً عليها من بعض شعبها أو انقلاباً على نُظمها أو غير ذلك، كما أن منها ما يتعلق بالأمور المالية. والجرائم الخاصة هي التي تحدث بين آحاد الناس بعضهم مع بعض من القتل إلى الضرب إلى السرقة إلى النصْب إلى خيانة الأمانة إلى غير ذلك. ويلاحَظ دائماً في السياسة العقابية أن الجرائم التي تقع على الشأن العام تكون عقوبتها أشدّ من الجرائم المماثلة التي تقع على الشؤون الخاصة. ومن الجرائم المالية التي تُرتكَب في حق الدولة الرشوة، واختلاس أموال الدولة، وما يسمى «بالتربُّح»، وهو استغلال سلطة الدولة من رجالها لتحقيق مصالح خاصةٍ بهم.

ولا تقتصر أحكام العقاب على قانون العقوبات بالنسبة إلى الجرائم العامة، فإن ثمة قوانين لا تُحصى تتضمن أحكام عقابٍ على أفعالٍ تمسّ أوضاع العاملين في المؤسسات العامة، وذلك في تنظيماتٍ نوعيةٍ، مثل قوانين القطاع العام، وكثيراً ما يرِد في القوانين المنظِّمة للجمعيات الأهلية أن أموالها تُعتبر أموالاً عامةً بالنسبة إلى النظام العقابي الذي يرد على العبث بماليتها، وذلك لتشديد العقاب وتحصين هذه الأموال ضد التلاعب. ومن الطبيعي أن تختصّ بالتحقيق في التهم الخاصة أجهزة التحقيق والقضاء المختصة بالنظر إلى الجرائم العامة، تحقيقاً ومحاكمة.

ثم يرد بعد ذلك أجهزة التشكيلات القضائية وشبه القضائية التي تُوجد في كلّ

دولةٍ حسب نظامها ووفق ظروفها، وثمة ما ينشأ عن ذلك بقراراتٍ من رئيس الدولة، أو من المجلس النيابي، أو الحكومة للتعامل مع أفعال معينةٍ شغَلت الرأي العام، أو كانت ذات جسامةٍ، وذلك حسبما تتيحه الأنظمة الدستورية.

ونحن نعرف أن من أهم ما يُنفق فيه المال العام هو ما يسمى «بالعقود الإدارية» وهي العقود التي تُبرمها الدولة عن توريد ما تحتاجه أجهزتها، وما يحتاجه نشاطها من مواد، وكذلك عقود إنشاء المنشآت و تسيير المرافق، وكل ذلك ذو ضخامةٍ وتكلفةٍ ماليةٍ عاليةٍ جداً، مثل عقود القوات المسلحة للتسليح أو للإمدادات، ومثل إنشاء الطرق والجسور والمطارات والموانئ ومحطات الكهرباء والقناطر على الأنهار والسدود، والدولة هي أكبر متعاقدٍ في المجتمع، وهي حائزةٌ على أضخم حجمٍ للأموال فيه، وهي ذات إنفاقٍ هو الأعلى بما لا يُقاس به أي إنفاقٍ اجتماعيٍ آخر.

لذلك فإن نظم إجراءات الشراء والأعمال والتعاقد تكون بالغة الدقة والتعقيد، وفق نظم المناقصات، وإجراءات طرح العطاءات، ووجوب الالتزام بالعلانية في الطرح، وفي كل الإجراءات، ووجوب الالتزام بالمساواة في معاملة من يقدّمون عروضهم، وضرورة أن يكون كل ذلك أمام لجانٍ متخصصةٍ ومتعددةٍ، وتتكون من عناصر متجمعةٍ من جهاتٍ حكوميةٍ عديدةٍ، ومع الالتزام بالهرَمية الوظيفية من حيث طريقة اعتماد العقود، ومع وجوب توافر الرقابة المالية لوزارة المالية والرقابة القانونية لمجلس الدولة أو ما يماثله في النظم المختلفة والرقابة الفنية هندسيةً كانت أم زراعيةً أم غير ذلك، حسب نوع التخصص العلمي والتقني للمشروع موضوع التعاقد. ثم بعد ذلك يرد دور صياغة العقود في جهاتٍ متخصصةٍ، ثم يرد بعد ذلك مداومة الإشراف على التنفيذ. وقد تمّ لهذا الأمر إنشاء فرعٍ في القانون باسم «العقود الإدارية» يُدرّس لطلبة الحقوق، وتغذية الفتاوى والأحكام، فضلاً عن المواصفات الفنية والعلمية المتعلقة بكلٍ من أنواع النشاط.

ـ ٦ ـ

يظهر من ذلك أن خريطة التنظيمات المؤسّسية للدولة، وفقاً للعرض السابق، أو وفق ما يماثله، إنما تكفل القدرة على تحقق ـ أو بالأقل تغيير ـ الصالح العام في إدارة شؤون الدولة المالية وغيرها، أو هي بالقليل من شأنها أن تؤدي إلى ذلك، أو هي بالأقل يمكنها أن تعوق قدراً كبيراً من النزوع إلى تحويل المصالح العامة إلى مصالح خاصة. ولكنّ لاتؤتي كل هذه الأبنية فاعليتها إلا إذا قامت على بنيةٍ أساسيةٍ تتوافر لها العناصر الخمسة المشار إليها في صدر هذه الورقة، وهي **الجماعية والتعدد والتوازن والتمثيل والتداول**. فإذا انصدعت هذه الأركان تقوّضت البنية التي تتكون

منها، وانهارت الأبنية التي تقوم على هذه البنية. وهنا تظهر المشكلة ونحن مثلاً إذا وضعنا ميزانيةً، وقُسمت أبواباً وبنوداً، وتحددت موارد ومصارف على أوفق نظرٍ وأتمّ شكل، ثم أتى المنفّذ المتحكّم فصرَف وأنفق «من تحت هذه الأبواب والبنود» فقد تحوّل هيكل الميزانية من بناءٍ متماسكٍ إلى مجرد «نموذجٍ مجسّمٍ لبناء» أو صورة حائطٍ.

إننا إذا ما أردنا أن نلخص الوضع الأساسي لبناء الدولة التي ترعى مؤسساتها الصالح العام، فيمكن القول إن «الحكومة» أو «جهاز الحكم» يتضمن أعظم قدرٍ اجتماعي من المال والسلاح، ويقوم بذلك الاستبداد لا محالة، إلا أن توجد أجهزة في الحكمِ لا تحوز مالاً ولا سلاحاً وتكون هي المسيطِرة على من يحوز المال والسلاح، وهي أجهزة التشريع والقضاء، أي الأجهزة الحارسة لشرعية استخدام المال والسلاح وما يتفرع عن هذه الأجهزة من تشكيلاتٍ ومؤسساتٍ، تكون قادرةً فعلاً على الإمساك بزمام من يحوزون المال والسلاح. فإذا لم يحدث ذلك تحوّل الشأن العام إلى الاستبداد، وأنتج الاستبداد سيادة الصالح الخاص للمستبدين، وهو ما يمكن أن نسميه بـ «شخْصنة الدولة» أو «شخْصنة السلطة أو العمل العام».

إن سيطرة الحكومة على المجلس النيابي في تعيين أعضائه وفي إخضاعهم الفعلي لها، حتى إن اتخذ التعيين شكل الانتخاب بإجراءاته الصورية، من شأنه أن ينفي الأثر الموازِن للحكومة الذي يملكه هذا المجلس ـ أو يمكن أن يملكه. وإن اندماج سلطة التشريع في سلطة التنفيذ الناتج عن هذه السيطرة، يفيد أنه قد أحيط بالتشكيل القضائي ـ حتى إن بقي القول باستقلاله ـ لأنه لا يلبث أن يفقد قدرته على رقابة النشاط التنفيذي للدولة، ولأن القوانين التي يطبقها على أجهزة التنفيذ حال المنازعة ضدها أمامه، هي من تكون وضعتها على الصورة التي تضمن لها الإفلات من الرقابة الفعلية. والاختصاص القضائي ذاته توضع عليه القيود القانونية والضوابط مما يعوق فاعليته.

ومن بابٍ أدنى يجري هذا الإلحاق والإحاطة بهيئات التحقيق المتصلة بالعملية القضائية، ومن باب أولى يجري كل ذلك على أجهزة الرقابة وتقصي الحقائق وجمع الاستدلال والمتصلة بعمل الشرطة وغيره بأنواعه المختلفة. والرقابة المالية تقدّم إلى المجلس النيابي المستوعب في السلطة التنفيذية، وما دون ذلك يلقى المصير ذاته من بابِ أولى، لأن الحكومة تكون قد صارت المؤسسة الوحيدة، بجهازٍ يملك ولا يحوز فقط المال والسلاح، ويملك شبكةً تنظيميةً هرميةً تبدأ من قمةٍ فرديةٍ أو ضيقةٍ، وتنتشر في كل المجتمع، وهي طبعاً حريصةٌ على ألا ينشأ في المجتمع أي تنظيم آخر يملك قدرة تجميعٍ وتحريكٍ للبشر، ويكون غير مستوعَبٍ منها ولا مُلحقاً بها، سواءٌ

كان تنظيماً أهلياً كالأحزاب والجمعيات أم تنظيماً شبه رسمي كالجماعات والمؤسّسات ذات الاستقلال النسبي، وذات القدرة على الإدارة الذاتية، وسواءٌ كانت سياسيةً أم اجتماعيةً أم خيريةً أم علميةً. وكذلك الشأن بالنسبة إلى الصحافة التي تمتد إليها يد الحكومة بالاستيعاب والتحريك.

ثم بعد ذلك يُعمل سيف المعزّ وذهبه وقدرته التنظيمية الهرمية الهائلة أثره غير المقاوم في استتباع هذه الأجهزة كلّها من داخلها وبواسطة رجالها أنفسهم. ويتسرّب إلى أفرادها باختيار الأساس منهم وترجيح نفوذ الأطوع، وذلك لتتحرك الإدارة الذاتية لكل جهازٍ من داخله، وبما يتناسب مع متطلبات السلطة المنفردة فتقوم الواحدية المؤسّسية للدولة مع بقاء كلّ أشكال التعدد ورسومه على حالها، لأن الرغبة في المال والخوف من السلاح والخضوع الرئاسي الهرمي، كل ذلك يفضي إلى انعقاد الإرادة الذاتية لأي جهازٍ أو لأي تشكيلٍ مؤسّسي. وبهذا لا تسود الشخْصنة فقط، ولكنها أيضاً تستلب الشرعية في المجتمع، فتظهر لا بحسبانها مصدر القوة والجبروت فقط، ولكن بحسبانها أيضاً مصدر الشرعية في المجتمع كله.

ـ ٧ ـ

لا مخرج من هذا الوضع الشخْصاني إلا بطريقتين تجيئان من خارج نسقه:

أولهما: إذا كان للقيادة الشخْصانية لهذه الدولة مشروعٌ سياسيٌ واجتماعيٌ، وارتبطت هذه القيادة بمشروعها ارتباط مصير، فإن ذلك يدفعها إلى أن تفرض أدوات الضبط الذاتي على أجهزة الحكم، وعلى المالية العامة على وجه الخصوص، بما يسمح بتحقيق الأهداف المرسومة. وهذا ما حدث بالفعل في تجارب تاريخيةٍ عديدةٍ بما لا يمكن إنكاره. وعرفناه في نصف القرن الأخير في تجارب عديدةٍ للدول حديثة العهد بالاستقلال وقتها. ولكن هذا الوضع لا يكون قابلاً للاستمرار بقواه الذاتية، ومصيره إلى الانتهاء، إما بانتهاء هذه القيادة الشخصية، أو بانكسار المشروع السياسي الاجتماعي لها.

ثانيهما: أن تتفاعل القوى الأهلية السياسية والاجتماعية والثقافية، أحزاباً وجمعياتٍ وتجمعاتٍ أخرى، سواءٌ كانت موجودةً على نحوٍ رسمي أم كانت قائمةً بالفعل لا بالاعتراف الرسمي بها، على نحوٍ يغيّر من ذلك الوضع من خارجه ومن خارج سياقه المغلق، إما عن طريق أناسٍ في السلطة، أو عن طريق الحركات الشعبية.

تعقيــب

عبد الوهاب القصاب

أبدأ تعقيبي على هذه الدراسة الرصينة بمقولة الفساد الكبير والفساد الصغير، ذلك أن المنطلق الأساسي لكلٍ منهما صحيحٌ لا غبار عليه، إلاّ أنني أتحسس وجود عامل تداخلٍ وتكاملٍ واضحٍ بينهما، وذلك أن توصيف بعض الممارسات ووضعها تحت عنوان الفساد الصغير قد يعتوره بعض التقاطعات، ولنأخذ مثلاً المحسوبية التي أشار إليها الباحث الكريم في الصفحة الأولى من ورقته باعتبارها من عناصر الفساد الصغير، وهي كذلك بالفعل، إلا أنها قد تتجاوز ذلك لتكون عنصراً أساسياً من عناصر الفساد الكبير إذا ما وُجّهت هذه المحسوبية لفرض حالةٍ ما كتلزيم مقاولةٍ كبرى بشكلٍ غير شرعي أو وضع شخصٍ ما في موقع حاكم لم يُؤهّل له، ولا تسمح له قدراته وإمكانياته لإشغاله، واللذين سينتج عنهما بالتأكيد نتائج كارثية يتصف بها الفساد الكبير. إنّ الأذى والضرر الذي سينتج عن هذه الحالة سيؤثّران بشكلٍ واضح في سلوكية المؤسسة، وفي سويتها المالية والإدارية ومن ثم الاعتبارية.

أشار الباحث إلى ما رآه عدداً من المبادئ والأصول التنظيمية التي ينبغي توفرها كي يتجاوز الفرد ذاته، ويتحول إلى عنصرٍ اجتماعي، وحدّد خمسة مبادئ بودي أن أطرح مبدأً سادساً إليها، وهو الالتزام. وهذا بدوره سيحتّم حصول الإجماع أو التوافق عند التعامل مع حالة هذه العوامل.

تطرق البحث إلى التزامات وواجبات الدولة لتحقيق عمومية الوظيفة العامة، وتخليصها من شوائب النوازع الخاصة والشخصانية، وأشار إلى المطلب الأول، وهو الجهاز التمثيلي (البرلمان). ويعود هنا المبدأ الأساسي نفسه الذي سبقت الإشارة إليه، وهو ضمان أن يكون هذا الجهاز التمثيلي عاكساً حقيقياً للرأي العام في أقل تقدير. وتتواءم مع هذا المتطلّب ضرورة أن تكون الأجهزة الرقابية الحكومية الممثلة بهيئات الرقابة المالية تتمتع بالسوية والنزاهة، وأن تتمتع إجراءات المراقبة التي تقوم بها

بالشفافية اللازمة، لكي تشكّل هذه الشفافية رادعاً لكلٍ من جهاز الرقابة المالية وللمؤسسات هدفُ عمل هذه الأجهزة، وأن تلزمها بالعمل وفق إلزاماتها الرسمية.

وهنا أجد من المناسب أن أضيف إلى هذا التوصيف الممتاز للأدوات والوسائل الحاكمة رقابة سلطةٍ أخرى، وهي سلطة الرأي العام، ومنها الصحافة. وعلى الرغم من أن هذه السلطة خارج أجهزة الدولة الرسمية إلا أنها تمثّل أحد أهم مكوّنات الدولة وهو الشعب.نحن نعلم أن الشعب سينتخب ممثليه للبرلمان، وهكذا نظرياً سيكون كلٌ من صوت الشعب ومصلحته ممثلَيْن، إلا أنّ الدور الرقابي والتحذيري الذي يلعبه كلٌ من سلطة الصحافة والرأي العام الممثَّل بمنظمات المجتمع المدني سيكون ذا تأثيرٍ جديٍ وواضحٍ في مجمل تأثير عمل الوظيفة العامة وأجهزتها الرقابية والمحاسبية.

ثم إن ما جاء في عدم شخْصنة الوظيفة العامة صحيحٌ، وأنها تعبيرٌ عن إحدى الوسائل المناهضة لحرية كلٍ من المؤسسة والفرد من طغيان شخصية الرؤساء والمديرين ومتطلباتهم الشخصية، وبضمنها آثار نزواتهم في مترتبات الوظيفة العامة ومنعها وحرفها عن أسلوب تنفيذها لمهامها، إلاّ أن الممارسة العملية ومستوى الوعي والالتزام بحيْدة الوظيفة العامة، وامتناعها عن الانصياع للرغبات الفردية ما زالت محل تساؤلٍ. إنّ كل ذلك على الرغم من صحته سيظل محاطاً بالشكوك إلى أن يتحقق النجاح في توطين هذه الحيْدة في قواعد السلوك الوظيفي، وفي ذهنية الموظف العمومي قائداً أكان أم مقوداً.

وأرى أن واحدةً من وسائل تحصين الموظف ذي الوظيفة العامة الذي يمارس مهمةً لها علاقة بالانتقاء بين منافسين، أو بتلزيم العقود وإحالتها، تكمن في تحصينه مالياً واعتبارياً، وإمداده بالحوافز التي تكفيه، وتمنعه عن النظر في ما يمكن أن تمنّ عليه الإحالة المنحازة من مالٍ ملوثٍ. ومن وسائل تحصين الوظيفة العمومية من التردي في مهاوي الفساد جعل آلية إقرار العقود الكبرى وتصديقها تمر عبر سلسلةٍ من المصافي (الفلترات) وربما تكون اللجان الاقتصادية والمالية والميزانية والمتخصصة في البرلمانات إحدى هذه الآليات بإحالة العقود الكبرى إليها للتصديق على إطلاق قِيمتها في أبواب الميزانية. إن ربط إطلاق التخصيصات بهذه المصادَقة سيعود بالفائدة على عملية مكافحة الفساد ذلك أن عدم مصادَقتها، أو عرقلة تصديقها، سيكف قدرة اللجان التي توصي بالإحالة ضمن صلاحيتها، وسيتحول دور اللجان البرلمانية إلى رأيٍ مانعٍ في هذا المجال.

سيكون من الضروري الإشارة إلى دور التربية الاجتماعية من جهةٍ، وربط

احترام الوظيفة الاجتماعية بالسلوك القويم في مشاكل هذه الوظيفة، وربط تقدمه الوظيفي بقواعد سلوكيته الوظيفية، وفي مقدمة ذلك نزاهة تصرفاته، ونظافة يده من المال العام، أو من استلام الرشوة التي تُعتبَر من أخطر أوجه الفساد الإداري التي تقود إلى التأثير في سوية عمل المنظومة الحكومية. وعلى هدي هذه القاعدة سيكون على أجهزة الرصد والمتابعة والتدقيق والردع في الدولة أن تجعل الوظيفة العامة في مركز اهتمامها لحمايتها من الفساد، وسيكون هذا أنجع دواءٍ لمرض الفساد.

ستعمل التربية الاجتماعية في اتجاهين إيجابيين، **أولهما** إعداد المجتمع لاستلام ومباشرة فعالياته وواجباته ودوره الإيجابي، **وثانيهما** إعداد الفرد وتحصينه ضد مندرجات الفساد ودوافعه مما يحوّله إلى عنصرٍ منتجٍ محصّنٍ. وبهذا ستتوطن قِيم وتقاليد مكافحة الفساد في الدولة.

المناقشـات

١ ـ محمود المراغي

ينقص هذه الدراسة نظرة إلى الواقع والتطبيق في وطننا العربي. فلدينا ما يمكن تسميته بنظرية الأواني الفارغة، فهناك حكومةٌ لا تقوم بمهامها وتتجاوز صلاحياتها، وبرلماناتٌ لا تقوم بالرقابة المنوطة بها إلا لماماً، وتخضع وظيفة التشريع لرغبة الحكومات في معظم الأحيان، أما القضاء فهو بين تابع ومقاوم. وبتفصيلٍ أكثر فالحكومات تتجاوز مالياً دون محاسبةٍ كافيةٍ، وتتجاوز في التعامل مع المواطن دون محاسبةٍ، والبرلمانات يربطها بالحكومات منطق الصفقة، وليس منطق الفصل بين السلطات، بل ويتم تحت دعوى الفصل بين السلطات تزييف إرادة الناخبين.

٢ ـ عزمي الشعيبي

الورقة على أهميتها مدخلٌ فقهيٌ نظريٌ ولكنها لا تقترب ولا تحاول أن تقارب هذه القواعد الفقهية مع الحال العربي. وأقترح إضافة حق المواطن في الوصول إلى المعلومات إلى المبادىء التي أوردها الباحث، و أهمية الرقابة على المال والسلاح، وإخضاع المؤسسات الأمنية لمساءلة المستوى السياسي، وإنهاء احتكار الإعلام لصالح السلطة الحاكمة.

٣ ـ سمير كرم

الباحث قانونيٌ كبيرٌ، لكن هذا لاينفي النظر إلى المسألة من زاويةٍ أخرى هي زاوية الاختلاف النوعي في دور الدولة بين المجتمعات القديمة والمجتمعات المعاصرة، فخصوصية الأوضاع الراهنة للدولة غير محسوسةٍ في البحث، ولعلكم لاحظتم أنه لم ترِد فيه كلمة فساد مرةً واحدةً إلا بشكلٍ عارض. ويعود ذلك إلى الانجراف الفقهي القانوني على حساب الاهتمام بالحسيّ والعملي والآني.

٤ ـ طارق البشري (يرد)

اتفق الزملاء الأفاضل الذين ناقشوا الورقة على وصفها بأنها كانت نظريةً، ومال بهم الرأي إلى أنها أوغلت في الجانب النظري والقانوني، وأنها افتقرت النظر إلى الواقع والتطبيق. وأجدني معترفاً بما اتفق عليه حضراتهم، وأنضم إليهم في هذا التقويم. وكنت ذكرت في الصدر الأول من ورقتي الذي حدّدت به نطاق الموضوع الذي ستَعرض له الورقة «أنه موضوعٌ نظريٌ في الأساس» ثم تحفظت على ذلك بقولي إن هذا الموضوع النظري «لا بدّ أن يكون متصلاً بموضوع الندوة، وبواقع البلاد العربية، ومن ثم يتعين أن يكون موضوعاً تمس أوضاعه النظرية المشاكل والخصائص التي تبدو في البلاد العربية الآن».

وأظن أنني التزمت بهذين الضابطيْن، «نظرية» الموضوع بعامة، واختيار الجوانب النظرية التي تتعلق «بواقع» البلاد العربية الآن. أي أنه يكون موضوعاً متعلقاً «بالعمق» أو «بالخلفية» النظرية لمشاكل التطبيق الحالية والحاضرة. ولذلك لم أختر الجوانب النظرية المتعلقة بفلسفة القانون ولا بأصول علم السياسة ولا بنظريات النظم السياسية والإدارية، ولكنني اخترت عناصر ما لا يقوم «الشأن العام» على أيدي الحكام إلا بتوافرها، وهي ذاتها العناصر المفتقدة في نظمنا وممارساتنا الحاضرة. وأردت أن أوضح بذلك أن «الفساد» تحولُ الشأن العام للجماعة إلى شأنٍ خاصٍ للقائمين على الحكم، هذا الفساد ظاهرةٌ لمشكلةٍ أعمق تتعلق بهذا التحول، وأن العيبَ ليس في الأبنية الظاهرة للعيان ولكنه في البنية التحتية التي ترتكز عليها هذه الأبنية.

وهذا الذي حددته ضوابط لورقتي، لم أحدّده من عندي، إنما كان تحديده هكذا ـ حسبما فهمت ـ في مخطط الندوة. وقد اشتمل مخطط الندوة على قسم **أولٍ** يتضمن مدخلاً للمفاهيم والتاريخ، وقسم **ثانٍ** يتضمن عوامل الفساد وآثاره، وقسم **ثالثٍ** يتضمن الأبعاد المحلية والدولية للفساد، أما القسم **الرابع** الذي تقع فيه ورقتي فمخصصٌ بعنوان «آليات مكافحة الفساد وعلاقة الحكم الصالح والفساد بالديمقراطية والعولمة». وإن فحص الآليات أمرٌ يتعلق بدراسة النظم، ولا سيما أن البحوث المقترحة تحت هذا القسم تتعلق «بالديمقراطية كآليةٍ»، «دور مؤسسات الدولة»، «دور المجتمع المدني»، «دور المؤسسات الدولية». فهي كلها تصنيفاتٌ تتعلق بالوظائف النظامية وبعلاقة المؤسسات بعضها ببعضٍ من النواحي التنظيمية النموذجية.

والحاصل أن الموضوع المقتَرح لورقتي «دور مؤسسات الدولة» تضمنت العبارات التوجيهية للبحث المقترح في مخطط الندوة أنه «يتناول الأدوار التي يُفترض في

مؤسسات الدولة ـ في الوطن العربي ـ أن تنهض بها. . . » وأن لفظ «يفترض» والذي أتى مشكلاً واضح الدلالة أنه يشير إلى الجوانب التنظيمية والنظرية أي إلى «النموذج»، وهو يعمّم الإشارة لتتعلق «بالوطن العربي»، ومن الجلي أن دراسةً للوطن العربي لا ينبغي أن تزيد عن ٨٠٠٠ كلمة لا يمكن أن تكون دراسةً تطبيقيةً تشمل اثنين وعشرين دولةً، أو تشمل أهم هذه الدول أو عيناتٍ متعددةً منها.

وفضلاً عن ذلك فإن القسم الخامس من بحوث الندوة قد خصّص «للدراسة حالاتٍ عربيةٍ» وهنا يرد دور البحوث التطبيقية الواقعية، وهو تضمن تسع حالاتٍ عن الأردن والجزائر والسعودية والعراق المحتل وفلسطين المحتلة والكويت ولبنان ومصر والمغرب. وما كان يمكن تناول الدراسة النظرية حالاتٍ تطبيقيةً لا تتداخل مع هذه البحوث.

أردت بهذا أن أشرح وجهة نظري التي ألزمتني بالكتابة على النحو الذي جرى، لأنني إذا كنت استجبت لهواي لفضّلت البحث التطبيقي. ومع ذلك فإنني أقر بأن البحث كانت له جوانب قانونية، وهذه الجوانب شدّتني إلى الحديث القانوني المتصل بموضوع الورقة، ولكن يبدو لي أن القانون والمهنة شدتني أكثر مما كان يجوز، وأني توغلت في ذلك أكثر مما يُستحسن.

على أنني باستثناء هذا الجانب القانوني، فإنني تصورت أنني في ما كتبت كنت أقترب من الجانب السياسي في موضوع الفساد حتى لا يبدو أنه ظاهرةٌ أخلاقيةٌ فقط أو ظاهرةٌ اقتصاديةٌ، لأنها تضرب بجذورها عندنا في أساس البناء السياسي للدولة الذي يمكّن من إحالة الشأن العام إلى شأنٍ خاصٍ. وقصدت إيضاح أن كل ما نصنعه لإقامة مؤسسات الدولة المكافحة للفساد لن يُنتج أثره المكافح إلا بإعادة بناء أسس الدولة ذاتها على الصورة التي حاولت أن أوضح ملامحها.

الفصل الخامس عشر

دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية في مكافحة الفساد(*)

حسن نافعة(**)

مقدمة

«الفساد» ظاهرةٌ عرفتها كافة المجتمعات في كلّ الأزمنة والعصور. ولذلك يمكن القول إن الفساد ظاهرةٌ عالميةٌ ومستمرةٌ، لأنها لا تخص مجتمعاً بذاته أو مرحلةً تاريخيةً بعينها. ومع ذلك فقد ثبت بالدليل القاطع أن حجم الظاهرة آخذٌ في التفاقم إلى درجةٍ أصبحت تهدّد مجتمعاتٍ كثيرةً بالجمود وربما بالانهيار، كما ثبت بالدليل القاطع أيضاً أنه كلما حقّقت المجتمعات قدراً أعلى من الديمقراطية والشفافية زادت قدرتها على مكافحة الفساد ومحاصرته. ومعنى ذلك أنه توجد علاقة ارتباطٍ عكسيةٌ مابين مستوى جودة أو صلاح الحكم و بين درجة ذيوع الفساد وانتشاره في أي مجتمع من المجتمعات، فكلما زادت جودة الحكم تقلّص مستوى الفساد، ودرجة خطورته، ومدى ذيوعه وانتشاره، والعكس صحيح. ويترتب على هذه الحقيقة نتيجةٌ منطقيةٌ، وهي أن الارتقاء بمستوى جودة الحكم أكثر السُبل فاعليةً في مكافحة الفساد.

غير أن وجود ظاهرة الفساد وذيوعها وانتشارها على النطاق العالمي لا يعني أنها كانت موضع اهتمام بالضرورة من جانب مؤسّسات النظام الدولي، أو أن هذه المؤسّسات سعَت في الماضي بجديةٍ إلى تحليلها وتشخيصها، والعمل على تقصي

(*) نشرت هذه الدراسة ضمن ملف «الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية: الحلول والمعالجات» في: **المستقبل العربي**، السنة ٢٧، العدد ٣١٠ (كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٤)، ص ٨٥ ـ ١١١.

(**) أستاذ العلوم السياسية في كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة.

أسبابها، وبحث سبل علاجها. فقد ظلّ المجتمع الدولي، ولفترةٍ طويلةٍ في الواقع، يعتبر أن كلّ ما يتعلق بنظام الحكم، وظاهرة الفساد في القلب منه بالطبع، شأنٌ داخليٌ بحتٌ لا يجوز للدول الأخرى، أو للمؤسّسات الدولية، أن تقترب منه أو تحاول إقحام نفسها فيه. وإذا كانت الأمور تبدو الآن وكأنها قد تغيرت جذرياً، بعد أن أصبحت ظاهرة الفساد تتصدر جدول أعمال العديد من المؤسسات الدولية الحكومية وغير الحكومية، فإن هذا التحول لم يحدث فجأةً بين عشيةٍ وضحاها. فقد أسهمت عواملُ كثيرةٌ في الواقع، بعضها يعود إلى ما قبل نهاية الحرب الباردة، في تهيئة الظروف الملائمة وإنضاجها لهذا التحول تدريجياً.

ويُفترض أن يتناول هذا البحث، وفقاً لما جاء في مخطط هذه الندوة، «الأدوار التي باتت تنهض بها مؤسّساتٌ دوليةٌ عدةٌ، ومؤسّسات الشفافية بشكلٍ خاص، في مكافحة ظاهرة الفساد، والتبشير بالحكم الصالح، وتقويم أداء هذه المؤسّسات في مجال جمع المعلومات، وتتبع حركة نشاط قوى الفساد، وميادين ذلك النشاط، ودرجة النجاح الذي يمكن أن تكون قد أحرزته في ذلك من خلال تحليل النتائج التي حقّقتها، أو أوجه القصور فيها، إن وجدت، وما الاستراتيجيات البديلة التي من شأنها تطوير المعركة العالمية ضد وباء الفساد»؟ من الواضح أنه يتعذر الالتزام بتغطية كل القضايا والموضوعات التي وردت في هذا المخطط الطموح جداً، نصاً وروحاً، وذلك للأسباب التالية:

١ ـ إن المؤسسات الدولية التي اهتمت بموضوع الحكم الصالح والشفافية، هي من الكثرة والتنوع إلى درجةٍ يستحيل معها شرح وتحليل وتقويم نشاطها ودورها في هذا المجال على نحوٍ حصري. ومن المعروف أن المؤسّسات الدولية تنقسم إلى مؤسساتٍ حكوميةٍ وأخرى غير حكوميةٍ، بعضها يمارس نشاطه على صعيدٍ عالمي، والآخر يقتصر نشاطه على صعيدٍ إقليمي أو جغرافي محدودٍ، بعضها يمارس نشاطاً عاماً والآخر يمارس نشاطاً فنياً أو متخصصاً.. إلخ. ولأنه يستحيل حصر أنشطة جميع هذه المؤسسات، على اختلاف أنواعها، في كل ما يتعلق بالأمور ذات الصلة بمجالات الحكم الصالح والشفافية، فلا مناص إذن من اللجوء إلى الانتقائية في هذه الحالة.

٢ ـ لا توجد، في حدود علمنا، أي دراسةٍ سابقةٍ تتناول بالشرح والتحليل أنشطة وأدوار المنظمات أو المؤسسات الدولية في هذا المجال على نحوٍ شاملٍ ومقارَنٍ، أو قامت بتقويم هذه الأدوار أو تلك الأنشطة. وفي غياب مثل هذه الدراسة بات من الواجب علينا، في حال الالتزام النصي بما ورد في مخطط الندوة، فحص دور كل مؤسسةٍ دوليةٍ على حدةٍ، وهو أمرٌ يتطلب جهداً ووقتاً أكبر من أن يحتملهما

بحث من هذا النوع. وفي سياقٍ كهذا يتعين النظر إلى هذه الورقة على أنها مجرد محاولةٍ أوليةٍ لا تشكل سوى خطوةٍ صغيرةٍ في طريقٍ طويلٍ.

٣ ـ إن المؤسسات الدولية لم تمارس نشاطاً ملموساً في مجال الحكم الصالح والشفافية إلا بعد نهاية الحرب الباردة، وبالتالي هو نشاطٌ ما زال في بداياته الأولى ويصعب من ثم، تقويمه تقويماً دقيقاً في هذه المرحلة المبكّرة، ولذلك سينصرف جهدنا الأساسي في هذه الورقة إلى تحليل طبيعة الدور الذي تقوم به بعض هذه المؤسّسات، ووسائل وآليات القيام به، أكثر مما سيركّز على تقويم نتائج هذا الدور.

وتأسيساً على ما سبق نقترح تقسيم بحثنا هذا إلى قسمينْ رئيسينْ: **الأول**، يتناول السياق التاريخي لتطور هذا الدور ووسائل وآليات القيام به. و**الثاني**: يتناول دراسة بعض النماذج (دراسات الحالة)، حيث وقع اختيارنا على منظمة الشفافية الدولية، كنموذجٍ لمؤسسةٍ دولية غير حكومية معنية بمكافحة الفساد، وصندوق النقد الدولي، كنموذجٍ لمؤسّسةٍ دوليةٍ حكوميةٍ معنيةٍ بالترويج للحكم الصالح. كما نقترح في الوقت نفسه أن تتضمن خاتمة هذا البحث محاولةٌ أوليةٌ لتقويم دور المؤسسات الدولية عموماً، ودور صندوق النقد الدولي ومنظمة الشفافية الدولية بصفةٍ خاصةٍ، في مجال الترويج للحكم الصالح ودعمه ومقاومة الفساد.

أولاً: رؤية عامة لطبيعة الدور وتطوره ووسائله وآلياته

١ ـ السياق التاريخي

تضمن ميثاق الأمم المتحدة حصراً بالمبادئ العامة التي يتعين أن توجّه عملية تنظيم وإدارة العلاقات الدولية في مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية، كان في مقدمتها مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول. فقد نصّت الفقرة السابعة من مادته الثانية على أنه «لا يجوز للأمم المتحدة التدخل في الشؤون التي تُعدّ من صميم الاختصاص الداخلي للدول، أو يتيح للدول الأعضاء حق الاحتكام إلى الأمم المتحدة في قضايا تتعلق بهذه الشؤون». لكن نصَّ هذه المادة نفسها وضع قيداً مهماً على الإطلاق الوارد في هذا التحريم حين أضاف موضحاً أن مبدأ حظر التدخل في الشؤون الداخلية للدول «لا ينبغي أن يعوق تطبيق التدابير المنصوص عليها في الفصل السابع من الميثاق». ويُفهم من هذا النص أنه لا يجوز التعلل بهذا المبدأ لتقييد حرية مجلس الأمن في اتخاذ أية تدابير يراها ضروريةً للمحافظة على السلم والأمن الدوليين، ولاسيما تدابير الردع أو المنع أو القمع. ومع ذلك فإن عدم تضمين الميثاق تعريفاً أو حصراً شاملاً للمسائل التي تدخل في نطاق الاختصاص الداخلي للدول

ساعد على فتح باب الاجتهاد والاختلاف حول هذه القضية الهامة.

وكان عهد عصبة الأمم قد تضمن نصاً مماثلاً اختلف الفقهاء في تفسيره، واستمر الجدل والخلاف حوله حتى بعد أن أتيح للمحكمة الدائمة للعدل الدولي أن تتطرق إليه في رأي استشاري حول نطاق سرَيان قانون اكتساب الجنسية الفرنسية. فلقد ورد في هذا الرأي، والذي صدر بتاريخ ٧ شباط/ فبراير ١٩٣٣ «إن الأمور التي تدخل في نطاق الاختصاص الداخلي المنفرد للدول، تُفسّر في القانون الدولي استناداً إلى معايير نسبيةٍ» وهو ما يعني أن مفهوم ونطاق هذا الاختصاص ليسا من الأمور الجامدة التي تحددّها قواعد القانون الدولي بشكلٍ مسبقٍ ونهائيٍ، وإنما هي من الأمور التي تتطور مع تطور العلاقات الدولية.

ومن المعروف أن موقف فقهاء القانون الدولي من هذه القضية قد تباين في الماضي تبايناً كبيراً، وظلّ كذلك حتى بعد صدور ميثاق الأمم المتحدة. فمنهم من ذهب إلى حدّ إطلاق حقّ الدول في أن تحدّد بنفسها، وفق إرادتها المنفردة، ما تعتبره شأناً داخلياً يخصها، ومنهم من قيّد صلاحيات الدول في هذا الشأن إلى حدّ اعتباره حقاً خالصاً للمجتمع الدولي، وخلع على المؤسسات الدولية وحدها حقّ تحديد طبيعة ومعايير الخطوط الفاصلة بين الشؤون الداخلية، أي تلك التي تختص بها الدول منفردةً، والشؤون الخارجية، أي تلك التي يحق للمجتمع الدولي، ممثلاً في الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة، أن يتدخل فيها[1].

غير أن الفهم الصحيح لما ورد في ميثاق الأمم المتحدة والذي يتعلق بحظر التدخل في الشؤون الداخلية للدول لا يكتمل إلا في سياق النصوص الأخرى المتعلقة بصلاحيات الأمم المتحدة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فقد أتاحت هذه النصوص للأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة صلاحياتٍ مكّنتها، حتى في مرحلة الحرب الباردة، من أن تلعب دوراً متزايد الأهمية في الأمور المتعلقة بالتنمية وحقوق الإنسان، والتي كانت تدخل في صلب نطاق الشؤون الداخلية للدول، وفقاً لمفهوم القانون الدولي التقليدي. وفي تقديرنا فإن النصوص التي وردت في الميثاق، وتطور ممارسات الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة في المجالات المتعلقة بقضايا التنمية وحقوق الإنسان، كانت المدخل الطبيعي الذي أسّس للدور الذي تحاول هذه المؤسسات أن تلعبه الآن في مجال التبشير بالحكم الصالح ومحاربة الفساد.

ففي مجال حقوق الإنسان، جاء في ديباجة الميثاق أن من بين أهم مقاصد

---

(١) لمزيد من التفاصيل حول هذه النقطة، انظر: حسن نافعة، **التنظيم العالمي: من الحلف المقدس إلى الأمم المتحدة** (القاهرة: جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ١٩٩٧).

وأهداف الأمم المتحدة: «العمل على إنماء العلاقات الوديّة بين الأمم استناداً إلى مبدأ المساواة وحق الشعوب في تقرير مصيرها. .، وتعزيز احترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية دون تمييزٍ يستند إلى العِرق أو الدين أو اللغة، ودون «تفرقةٍ بين الرجال والنساء». كما ورَدت فيه نصوصٌ عديدةٌ أخرى تخوّل أجهزة الأمم المتحدة المختلفة، ولاسيما الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، صلاحياتٍ محدّدةً للعمل في مجال «نشر وتعزيز وكفالة وضمان احترام حقوق الإنسان في العالم». وانطلاقاً من هذه النصوص راحت الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصّصة تُطوّر تدريجياً عدداً من الاستراتيجيات والأنشطة الهامة في هذا المجال شملت:

أ ـ **أنشطة عملية أو ميدانية** (Operational) تركّز على تقديم خدماتٍ ومعوناتٍ إنسانيةٍ مباشرةٍ لفئاتٍ اجتماعيةٍ حُرمت من بعض حقوقها الأساسية، أو تعرّضت لكوارث تمس بهذه الحقوق.

ب ـ **أنشطة معيارية أو تقنينية**(Standard-setting) تركّز على بلورة مفاهيم ومضامين حقوق الإنسان وتقنينها في توصياتٍ وقراراتٍ أو إعلاناتٍ أو مواثيق أو معاهداتٍ دولية.

ج ـ **أنشطةٌ إعلاميةٌ ودعائيةٌ** تستهدف الترويج لحقوق الإنسان (Promotion) من خلال برامج للتوعية ونشر المعرفة بحقوق الإنسان عبر وسائل الإعلام المختلفة، أو من خلال تطوير برامج خاصةٍ لتدريس هذه الحقوق بالمدارس والجامعات.

د ـ **أنشطة تستهدف حماية حقوق الإنسان** وكفالة احترامها (Protection) من خلال وسائل وآلياتٍ مختلفةٍ شملت: تلقي وفحص الشكاوى الخاصة بانتهاكات حقوق الإنسان، وإيفاد لجانٍ لتقصي الحقائق، واقتراح الحلول المناسبة لمعالَجة هذه الانتهاكات أو لعدم تكرارها. . إلخ.

غير أنه يُلاحَظ على هذه البرامج والأنشطة أنها ظلت طوال مرحلة الحرب الباردة محكومةً بتوازنٍ في القوى ساعد على خلق ضوابط معينةٍ حالت دون تجاوز هذه الأنشطة حدود المبادئ والقواعد العامة المستقرة في القانون الدولي التقليدي، ولاسيما ما يتعلق منها باحترام مبدأ سيادة الدول وعدم التدخل في شؤونها الداخلية[٢].

وفي مجال التنمية تضمن الميثاق أيضاً نصوصاً كثيرةً تشير إلى ضرورة قيام الأمم

(٢) لمزيد من التفاصيل حول دور الأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان، انظر: حسن نافعة، **الأمم المتحدة في نصف قرن: دراسة في تطور التنظيم الدولي منذ ١٩٤٥**، عالم المعرفة؛ ٢٠٢ (الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، ١٩٩٥).

المتحدة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها بدورٍ واضح لمعالجة المشكلات الدولية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وأنشأ فرعاً مستقلاً داخل الهيكل التنظيمي للأمم المتحدة (المجلس الاقتصادي والاجتماعي) للتنسيق بين أنشطة الوكالات المتخصصة والمنظمات الدولية غير الحكومية في هذه المجالات. غير أن هذا الدور صيغ، وفقاً للتصور الأصلي الوارد في الميثاق، بعباراتٍ تتسم بقدرٍ كبيرٍ من العمومية، واقتصر أساساً على التنسيق بين سياساتٍ وطنيةٍ تقررها حكومات الدول الأعضاء بشكلٍ مستقلٍ، ودون تحميل المجتمع الدولي أو الدول الأعضاء أي مسؤولياتٍ أو التزاماتٍ محدَّدةٍ.

غير أن تزايد أعداد الدول المستقلة حديثاً، والتي كانت قد بدأت تنضم تباعاً إلى الأمم المتحدة، وازدياد وعيها وتصميمها على استرداد حقوقها وتحمل مسؤولياتها والقيام بدورٍ أكبر على الصعيد الدولي، أدى تدريجياً، ولاسيما بعد تأسيس حركة عدم الانحياز، إلى تغيير موازين القوة العدديّة داخل كلٍ من الجمعية العامة للأمم المتحدة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، وهما الفرعان المنوط بهما معالجة المسائل الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي إلى زيادة الضغوط الرامية إلى تطوير دور المؤسسات الدولية ليشمل القيام بأنشطةٍ محدّدةٍ تسهم على نحوٍ مباشرٍ في دعم جهود التنمية في دول العالم الثالث. ونجح العالم الثالث في تحويل الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة إلى منبرٍ رئيسٍ تُطرح من خلاله قضايا الحوار بين الشمال والجنوب، وذلك من خلال التحركٍ على **ثلاثة** خطوطٍ متوازيةٍ:

١ ـ بلورة برامج وإنشاء أجهزةٍ وهياكل وفروعٍ تنظيميةٍ جديدةٍ تختص بتقديم معوناتٍ ماليةٍ وفنيةٍ مباشرةٍ لدول العالم الثالث.

٢ ـ إصلاح الخلل القائم في النظام الاقتصادي والتجاري الدولي بما يوفر للدول النامية ظروفاً دوليةً أكثر مواءمةً لتحقيق التنمية والانطلاق الاقتصادي.

٣ ـ الضغط على الوكالات الاقتصادية الدولية القائمة لإعادة صياغة فلسفتها وأنشطتها على نحوٍ يساعد في خلق بيئةٍ وأوضاع اقتصاديةٍ وتجاريةٍ دوليةٍ أكثر ملائمةً لتنميةٍ متوازنةٍ ومتكافئةٍ في العالم. ومن المعروف أن أنشطة صندوق النقد والبنك الدولي وكذلك القواعد المنظّمة للتجارة العالمية في ظل اتفاقية الغات كانت تحكمها فلسفة، وتمارس وظائف وأنشطةً بعيدةً كلياً عن اهتمامات وظروف وأوضاع دول العالم الثالث[٣].

(٣) لمزيد من التفاصيل حول دور المنظمات الدولية في هذا المجال، انظر: حسن نافعة، «المنظمات الدولية وقضايا التنمية في العالم الثالث،» **السياسة الدولية**، العدد ٦٢ (تشرين الأول/ اكتوبر ١٩٨٠).

ومع ذلك فقد لوحظ على مجمل هذه الجهود ما يلي:

ـ أنها ركّزت على العوامل الخارجية التي اعتبرتها دول العالم الثالث معرقلةً لعملية التنمية فيها، وحمَّلت المجتمع الدولي جانباً من مسؤولية ما لحقها من تخلفٍ، وطالبته بتقديم دعمٍ مباشرٍ لجهود التنمية.

ـ عارضت أي محاولةٍ لإثارة ومعالجة العوائق الداخلية للتنمية، وخاصةً فيما يتعلق منها بسوء تنظيم وإدارة وفساد المؤسّسات المحلية المسؤولة عن التنمية، من منطلق أنها مسائلٌ داخليةٌ لا يحق للمجتمع الدولي الانغماس فيها.

والواقع أن التوازن النسبي الذي ميّز هيكل وعلاقات القوة في نظامٍ دوليٍ ثنائي القطبية، ساعد على تكريس هذه الحالة، والحيلولة دون تمكين المؤسساتً الدولًية من تتبع كيفية توجيه المعونات الدولية، والرقابة على أوجه إنفاقها، بدعوى ضرورة احترام مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية. ولذلك فعندما بدأ هذا التوازن يتصدع وينهار كان من الطبَعي أن تبدأ الخطوط الفاصلة بين «شؤون الداخل» و«شؤون الخارج» في التلاشي، وهو ما فتح الباب واسعاً أمام مؤسّسات المجتمع الدولي للحديث عن الفساد، والمطالبة بمكافحته، والتبشير بالحكم الصالح.

٢ ـ التطور المعاصر: الدوافع والأسباب

بانتهاء الحرب الباردة، نتيجةً لانهيار وتفكك الاتحاد السوفياتي، سقطت القطبية الثنائية، ودخل النظام الدولي مرحلةً جديدةً من مراحل تطوره اتسمت بتزايد نزعة القطب الدولي المنتصر للهيمنة المنفردة على العالم، وإدارة النظام الدولي وفق عقائده ومصالحه وأهوائه. وفي سياق هذه التحولات الدولية الكبرى تزايد اهتمام المؤسسات الدولية بقضايا التبشير بالحكم الصالح ومكافحة الفساد لأسبابٍ ودوافع كثيرةٍ يمكن تصنيفها في مجموعتينْ رئيستينْ من المفيد التمييز بينهما. المجموعة الأولى من الأسباب تدخل في إطار ما يمكن تسميته بالأسباب السياسية ـ الإيديولوجية، أما المجموعة الثانية فتدخل في إطار ما يمكن تسميته بالأسباب الفنية ـ الموضوعية.

أ ـ الأسباب السياسية ـ الإيديولوجية

ونقصد بها الأسباب المترتبة على تغير هيكل وموازين القوى في النظام الدولي بعد اختفاء أحد القطبين اللذين شكلا ركيزتيْ هذا النظام على مدى أكثر من نصف قرنٍ. ولأن المؤسّسات الدولية الحالية كانت قد نشأت وترعرعت في كنف النظام الدولي المنهار، فقد كان من الطبَعي أن تحاول التكيف مع حقائق وموازين القوى في نظام دوليٍ بازغٍ يتجه نحو الهيمنة المنفردة. لذلك فإن المعرفة المتعمقة بحقيقة الأسباب

والدوافع التي أدت إلى زيادة اهتمام المؤسّسات الدولية بقضايا الحكم الصالح والشفافية تتطلب ربط هذا التغير أو التحول في الاهتمامات بالتغيرات، أو التحولات الأوسع التي طرأت على توجهات المؤسّسات الدولية ودفعتها إلى تعديل أساليب عملها، وربما وظائفها وأهدافها أيضاً، وذلك في إطار سعيها الدائم إلى التكيف مع حقائق وموازين القوى المتغيّرة في النظام الدولي.

ومن المعروف أن هيكل وموازين وعلاقات القوة في النظام الدولي الثنائي القطبية، المنهار، كانت قد عكست نفسها على أسلوب وآليات وبرامج عمل المؤسسات الدولية. فطريقة عمل نظام الأمن الجماعي، والأسلوب الذي عالج به مجلس الأمن قضايا السلم والأمن الدوليينْ، على سبيل المثال، عكسا موازين القوى بين الشرق والغرب، كما عكسا أسلوب الدول الدائمة العضوية، ولاسيما الاتحاد السوفياتي السابق، في ممارسة نفوذها داخل الأمم المتحدة. وبينما عكست برامج وأنشطة الأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان نفوذ المعسكر الرأسمالي بشكلٍ خاصٍ، فإن برامجها وأنشطتها في مجال التنمية عكست نفوذ الأغلبية العددية لدول العالم الثالث داخل الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي.

وبعد سقوط وانهيار المعسكر الاشتراكي، وتبني دوله آليات السوق وتوجهاتٍ إيديولوجيةٍ يغلب عليها الطابع الليبرالي، بدأت رياح التغيير تهب أيضاً على دول العالم الثالث وتدفعه إلى مراجعة الكثير من مقولاته الإيديولوجية ومواقفه السياسية التقليدية، كما بدأت مراكز البحوث وأجهزة الدعاية الغربية تبشّر بالانتصار النهائي للإيديولوجية الليبرالية بشقيّها **السياسي**، القائم على الديمقراطية والتعددية السياسية، و**الاقتصادي** القائم على آليات السوق.

وكان من الطبيعي أن تعكس هذه التحولات نفسها بشكلٍ مباشرٍ في توجهات وأساليب عمل المؤسسات الدولية في جميع المجالات. ففي إطار نظام الأمن الجماعي، على سبيل المثال، راح «مفهوم التدخل الإنساني»، والذي يجيز تطبيق الإجراءات والآليات المنصوص عليها في الفصل السابع من الميثاق على أوضاع تتعلق بأزماتٍ داخليةٍ تهدّد بوقوع انتهاكاتٍ جسيمةٍ لحقوق الإنسان، يشق طريقه بثباتٍ، ويفرض نفسه فرضاً على جدول أعمال مجلس الأمن دون سندٍ من الميثاق، وهو أمرٌ كان من الصعب، إن لم يكن من المستحيل، تصور حدوثه في النظام الدولي ثنائي القطبية. أما في سياق برامج وأنشطة الأمم المتحدة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فقد بدأت محاولات ربطها بالنموذج الغربي في الديمقراطية والتنمية وحقوق الإنسان، من منطلق أنه النموذج الذي أثبتت الأحداث أنه الأقدر ليس فقط على

ضمان حقوق الإنسان وكفالتها واحترامها، وإنما أيضاً على تهيئة وتوفير أفضل شروط التنمية المستدامة والشاملة وأسسها.

في هذا السياق الدولي الجديد بدَت نزعة المؤسّسات الدولية إلى لعب دورٍ متزايدٍ في مجال التبشير بالحكم الصالح والشفافية ومكافحة الفساد وكأنها جزءٌ من عملية تحولٍ سياسي وإيديولوجي أكبر يستهدف دعم نفوذ القوى السياسية والإيديولوجية المنتصرة في الحرب الباردة، وملاحقة وتصفية فلول القوى المهزومة، والتأكيد على أن هزيمتها كانت هزيمةً فكريةً وسياسيةً قبل أن تكون عسكريةً، وأنه بات عليها بالتالي أن تتخلى عن أطروحاتها الإيديولوجية ومواقفها السياسية التقليدية، وتتبنى أطروحات القوى المنتصرة ومواقفها. وبهذا المعنى تصبح صورة المؤسّسات الدولية أقرب ما يكون إلى أدواتٍ تستخدمها القوى المنتصرة في حروبها الباردة والساخنة لتثبيت ودعم مواقعها الجديدة المكتَسبة. وعلى صعيدٍ آخر تُعدّ هذه النزعة نتاجاً طبيعياً للتغير الذي طرأ على هيكل توزيع القوة في النظام الدولي، وتعكس بالتالي تزايد وزن ونفوذ القوى المنتصِرة في الحرب الباردة داخل المؤسّسات الدولية، وتراجع وزن ونفوذ دول العالم الثالث داخل هذه المؤسّسات، بما فيها الفروع والهيئات التي ما تزال تملك فيها أغلبيةً عدديةً تمكّنها نظرياً على الأقل، من التأثير في عملية صنع القرار فيها. وبهذا المعنى تبدو صورة المؤسّسات الدولية وكأنها مجرد مرآةٍ تعكس خريطة توزيع القوى في النظام الدولي، أو مجرد بنيةٍ فوقيةٍ تعكس توجهات ومصالح القوى المهيمنة في النظام الدولي.

وأياً كان الأمر، فلا جدال في أن هذه الرؤية قد تعكس جانباً من الحقيقة وليس كل الحقيقة، ولذلك تقصر العوامل الإيديولوجية ـ السياسية عن الإحاطة وحدها بمجمل الأسباب والعوامل التي أدّت إلى تصاعد دور المؤسّسات الدولية في مجال مكافحة الفساد والترويج للحكم الصالح.

ب ـ الأسباب الموضوعية ـ الفنية

إذا كانت الحرب الباردة قد خلقت بيئةً دوليةً مواتيةً لشدّ الانتباه إلى العوامل الخارجية التي تعوق جهود التنمية في دول العالم الثالث، فإن انتهاء هذه الحرب خلق بيئةً مواتيةً لجذب الانتباه في الاتجاه المعاكس، بالتأكيد على دور العوامل الداخلية في عرقلة وربما تخريب هذه الجهود. لكن ذلك لا يعني أن هذه العوامل كانت غائبةً عن ذهن الباحثين والدارسين أو عن إدراك المسؤولين في المؤسّسات الدولية. فالواقع أن كافة المهتمين بشؤون التنمية، سواء أكانوا باحثين أم مسؤولين دوليين متابعين لمشروعات التنمية التي تسهم فيها الوكالات الدولية المتخصصة بالتمويل وبالمعونة

الفنية، كانوا على درايةٍ تامةٍ بضخامة وتنوع المشكلات الداخلية التي تعوق التنمية، ولاسيما ما تعلق منها بتفشي الفساد وغياب سلطة القانون. غير أن الصوت العالي والصاخب لممثلي النظم الاستبدادية الفاسدة، والمصالح الدولية المرتبطة بها طغى طوال فترة الحرب الباردة على صوت القوى المطالبة بالإصلاح السياسي باعتباره شرطاً ضرورياً لاستكمال مقومات نجاح الخطط والبرامج التنموية في الدول النامية. ولأنه كانت هناك قوى سياسيةٌ واقتصاديةٌ، محليةٌ ودوليةٌ عاتيةٌ ساهمت في صنع ظاهرة الفساد الدولي، وصاحبة مصلحةٍ أكيدةٍ في استمرارها، فقد أمكن الاحتماء وراء مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية لتقييد حركة القوى المحلية والدولية المطالبة بالقضاء على الفساد.

من هنا عندما بدأت رياح الديمقراطية تهب على المعسكر الشيوعي في نهاية الثمانينيات وبداية التسعينيات ومنها إلى العديد من دول العالم الثالث بعد ذلك، كان من الطبَعي أن يسهم صعود النخب الحاكمة الجديدة في تغيير المناخ السائد، وإزالة العديد من العقبات التي كانت تحول دون التعامل الجدي مع ظاهرة الفساد الدولي التي كانت قد تفشت إلى درجةٍ خطيرةٍ.

وقد أوضحت التقارير الدولية التي نُشرت مؤخراً أن العديد من دول العالم الثالث تعرض إلى عملية نهبٍ منظّم من جانب النخب الحاكمة القديمة، وعلى أعلى مستويات صنع القرار، وأن بعض رؤساء دول وحكومات أكثر هذه البلاد فقراً تمكنوا من جمع ثرواتٍ تُقدّر ببلايين الدولارات. إذ يشير تقرير منظمة الشفافية الدولية للعام ٢٠٠٤ إلى أن الرئيس الإندونيسي الأسبق سوهارتو تمكّن خلال فترة حكمه (١٩٦٧-١٩٩٨) من جمع ثروةٍ تتراوح بين ١٥-٣٥ مليارَ دولار، وأن الرئيس الفيليبيني الأسبق ماركوس تمكّن خلال فترة حكمه (١٩٧٢-١٩٨٦) من جمع ثروةٍ تتراوح بين ٥-١٠ مليار دولار، وأن الرئيس الزائيري الأسبق موبوتو سيسي سيكو تمكّن خلال فترة حكمه من جمع ثروةٍ تُقدّر بخمسة ملياراتٍ من الدولارات. فإذا عرفنا أن متوسط الدخل السنوي للفرد في دولةٍ مثل زائير، على سبيل المثال، يقل عن ٩٩ دولاراً في العام لتبينّ لنا حجم وخطورة النهب الذي تعرّض له العالم الثالث بسب فساد نُظمه وحكامه وتواطؤ قوىً خارجيةٍ نافذةٍ معها[٤].

وعندما بدأت برامج التحول والإصلاح الهيكلي في الدول التي لم تستكمل مقوّمات البناء الديمقراطي، راحت هذه البرامج تتعثّر، وتَبينّ بما لا يدع أي مجالٍ

(٤) Transparency International [TI], *Global Corruption Report* (Berlin: TI, 2004).

للشك، ومن خلال دراساتٍ ميدانيةٍ دقيقةٍ قامت بها مؤسّساتٌ دوليةٌ حكوميةٌ وغير حكوميةٍ، أن هذا التعثّر يرجع في جانبٍ كبيرٍ منه إلى انتشار الفساد وذيوعه، والذي كان قد وصل إلى درجةٍ خطيرةٍ تهدّد بتوقف عملية التنمية وتخريبها برمتها. وعلى سبيل المثال فقد أظهرت إحدى هذه الدراسات أن إجماليّ حصيلة الضرائب المسدّدة في إحدى الدول الإفريقية لا يتجاوز ٢٨ بالمئة من إجماليّ حصيلة الضرائب التي يتعيّن تحصيلها، وهو ما يعني أن خسائر هذه الدولة في الموارد الضريبيّة وحدها بسبب الفساد يزيد عن ٧٠ بالمئة. كما أظهرت دراسةٌ ثانيةٌ أن نسبة الفاقد من الميزانية العامة بسبب الفساد وصل في إحدى الدول الآسيوية إلى نسبةٍ تتراوح بين ٣٠-٤٥ بالمئة، وأن ١٥ بالمئة فقط من المبالغ المخصّصة لدعم فقراء الريف في دولةٍ آسيويةٍ أخرى هو الذي يصل إلى مستحقيه. وأظهرت دراسةٌ ثالثةٌ أن نسبة العقود التي تُبرَم من خلال ممارساتٍ تشوبها أوجه فسادٍ وصلت في إحدى الدول العربية إلى نسبةٍ تراوحت بين ٢٠-٧٠ بالمئة[٥].

على صعيدٍ آخرَ أثبتت الدراسات التي تناولت قضية العلاقة بين الفساد والتنمية بصورةٍ عامةٍ أن الفساد لا يتسبّب فقط بخسائر للعالم النامي تصل إلى بلايين الدولارات، وإنما يؤدي أيضاً وفي الوقت نفسه إلى:

١ ـ تقليص معدّلات التنمية، والحدّ من تدفق الاستثمارات المباشرة.

٢ ـ انكماش موارد الحكومة وإساءة استخدامها.

٣ ـ إساءة تخصيص توزيع الموارد العامة المحدودة بطبيعتها.

٤ ـ تفشي القِيم السلبية وعدم احترام القواعد القانونية والالتفاف على القواعد والنظم والتعليمات المقنّنة، أو المكتوبة بصفةٍ عامةٍ، وتخريب العمل المؤسّسيّ[٦].

في سياقٍ كهذا بات من الطبَعي أن تتجه جهود المؤسّسات الدولية على الصعيديْن العالمي والإقليمي، الحكومية منها وغير الحكومية، ولاسيما المؤسّسات المعنيّة بقضايا التنمية، إلى دراسة ظاهرة الفساد الدولي وتشخيصها، وبحث انعكاساتها السلبية في قضايا التنمية، وهو ما قاد خطواتها بشكلٍ طبَعي ومنطقي إلى تبني مفهوم الحكم الصالح (Good Governance) والترويج له من منطلق أن الحكم الصالح يجب أن يكون الهدف والوسيلة الناجعة في ذات الوقت لتحجيم ومكافحة الفساد إلى أدنى حدٍ ممكنٍ.

---

(٥) United Nations Development Programme [UNDP], Anti-Corruption Report, Final Version, February 2004.

(٦) المصدر نفسه.

غير أنه لا يجب أن يُفهم مما تقدّم أن المعركة في مواجهة الفساد الدولي كانت سهلةً أو أنّ كافة أنواع المنظمات الدولية تحمست لها بشكلٍ متوازٍ ومتزامن. فالواقع أنها كانت معركةً شرسةً، وأن المنظّمات الدولية غير الحكوميّة، وليس الحكومية، هي التي أطلقتها وقادتها في البداية، وهو ما سيتضح لاحقاً من حديثنا عن منظمات الشفافية الدولية، وأنه لولا الحماس الذي أظهرته أوساطٌ عديدةٌ داخل المجتمع المدني العالمي لكانت الفكرة قد وُئدت في مهدها. أما المنظمات الدولية الحكومية، بما فيها مجموعة البنك الدولي والصندوق والمنظمات الأخرى المعنية مباشرةً بقضايا التنمية، فقد قابلت الفكرة بفتورٍ وتحفظٍ، بل وبتشككٍ كبيرٍ في البداية، ثم راح كلٌ منها بعد ذلك يحاول أن يتفهمها ويستوعبها ويتفاعل معها ويعمل على تطويعها والتعامل معها بطريقته الخاصة.

تجدر الإشارة إلى أن الفكرة التي فجّرت الحركة العالمية لمقاومة الفساد انطلقت من رؤيةٍ تتمحور في البداية حول خطورة الدور الذي تلعبه شركات التصدير العالمية الكبرى في إفساد الرسميين في الدول النامية، ومن هنا معارضة المنظمات الدولية الحكومية وتحفظها في البداية، غير أنه سرعان ما تبيّن من الحوار الذي دار حول هذه القضية أن ضمانات الجدية والفاعلية تقضي بضرورة التعامل مع الظاهرة ككلٍ، والعمل على مكافحة كل أنواع الفساد، أياً كان مصدره وأياً كانت وسائله وأساليبه وطبيعة النظُم التي تفرزه، والبيئة التي ترعاه وتُنميه. وفي إطار هذا الشمول وجدت كل من المنظمات الدولية الحكومية، والتي تَعينّ عليها هي أيضاً أن تعطي المثل والنموذج على شفافيتها هي قبل أن تطالب الآخرين بالشفافية، مدخلاً خاصاً بها للتعامل مع موضوع محاربة الفساد والترويج للحكم الصالح، بما يتناسب مع أهدافها ووظائفها وصلاحياتها.

ويمكن القول إن الدور الذي تلعبه المنظمات الدولية في هذا الصدد لا يمكن إلا أن يكون انعكاساً لموازين، ومحصّلة تفاعل ثلاث قوىً على الساحة الدولية. فهناك قوىً وتياراتٌ صاحبة مصلحةٍ حقيقيةٍ في مقاومة كلّ أشكال الفساد أياً كان مصدره. وتمثلها بشكلٍ عام مؤسسات المجتمع المدني العالمي. وهناك قوى تحاول استغلال مفهوم الفساد والحوْكمة كذريعةٍ لتحقيق مآرب سياسيةٍ وإيديولوجيةٍ، وتمثلها، بشكلٍ عام أيضاً، مصالح القوى والتكتلات المهيمنة في النظام الدولي. وهناك أخيراً قوىً لها مصلحةٌ في استمرار الأوضاع على ما هي عليه، وترى في مكافحة الفساد خطراً عليها، ويمثّلها تحالفٌ من النخب الحاكمة في العديد من دول العالم الثالث وبعض المصالح الدولية المستفيدة من فساد هذه النخب.

ولكي لا يبدو الجهد الذي تقوم به المؤسّسات الدولية، ولاسيما الحكومية منها، في مكافحة الفساد مدفوعاً بعوامل سياسيةٍ وإيديولوجيةٍ بحتةٍ تجعلها تبدو وكأنها مجرد أدواتٍ في يد القوى المنتصرة في الحرب الباردة، حرصت هذه المؤسّسات أشدّ الحرص على إبراز الجوانب الفنية والموضوعية لمفهوم الحكم الصالح، وذلك من خلال العمل على بلورة مؤشّراتٍ موضوعيةٍ يمكن الاستناد إليها في قياس مفرداته وأبعاده المختلفة قياساً كمياً. ومن المعروف أن بعض المنظمات الدولية، مثل صندوق النقد الدولي، تُضيّق من نطاق هذا المفهوم، وتعتبر أن له ثلاثة أبعادٍ رئيسةٍ، هي: **المحاسبية** (Accountability) والشفافية (Transparency) **والنزاهة** (Integrity)[(٧)].

وهناك منظماتٌ أخرى، مثل البنك الدولي، تُوسّع من نطاق هذا المفهوم، وتتحدث عن ستة أبعادٍ رئيسةٍ له هي: **الوضوح والشفافية** (Voice and Accountability)، **والاستقرار السياسي** (Political Stability) **وفاعلية الأداء الحكومي** (Government Effectiveness)، **ونوعية الأداة التنظيمية** (Regulatory Quality)، و**سيادة القانون** (Rule of Law) **وضبط الفساد** (Control of Corruption)[(٨)].

على أي حالٍ يبدو أن هناك محاولةً جادةً لإبعاد مفهوم الحكم الصالح عن الصراع الإيديولوجي عن طريق إخضاعه لمقاييس كميةٍ يمكن تطبيقها على كافة أشكال الفاعلين الدوليين بحيث يمكن ترتيبهم هرمياً وفقاً لما يحصل عليه كل منهم من نتائج. ولأن الفساد ليس ظاهرةً قاصرةً على نظامٍ بعينه، أو مجموعةٍ بعينها من الدول، وإنما ظاهرةٌ تشمل كل أنواع الفاعلين الدوليينّ، فإن جهد المؤسّسات الدولية في مجال مكافحة الفساد يتجه، أو يجب أن يتجه، نحو تتبع ومكافحة كل أنواع ومظاهر الفساد أينما وجد، وأياً كان مرتكبه، من المنبع حتى المصب.

٣ ـ الوسائل والآليات

سبقت الإشارة إلى أن المؤسّسات الدولية تنقسم إلى أنواعٍ عديدةٍ، وتتباين في وظائفها وأهدافها، وبالتالي فمن الطبَعي أن تتباين الوسائل والآليات التي تستخدمها في تحقيق هذه الوظائف والأهداف. ولأن النشاط الدولي المتعلق بمكافحة الفساد وإرساء دعائم الحكم الصالح يمس الكثير من الجوانب التي تتعلق بعملية بناء

---

(٧) انظر: «IMF 's Approach to Promoting Good Governance and Combating Corruption: A Guide,» Last Updating 9 December 2002.

(٨) Daniel Kaufmann, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi, *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*, Policy Research Working Papers; 3106 (Washington, DC: World Bank, [2003]).

المؤسّسات، على كافة الصعد العالمية والإقليمية والوطنية وحتى المحلية، كما تمس عملية رسم السياسات في كافة الميادين والمجالات، فمن الطبَعي أن يجد كلّ من يرغب من المؤسسات الدولية لنفسه دوراً مباشراً أو غير مباشرٍ يلعبه في إطار هذا النشاط. ومع ذلك يمكن تقسيم المؤسّسات الدولية الأكثر التصاقاً، والمعنية أكثر من غيرها بالنشاط الدولي لمكافحة الفساد والترويج للحكم الصالح، إلى ثلاثة أنواعٍ، يركّز كلٌ منها على الوسيلة أو الوسائل الأكثر تناسباً مع أهدافه ووظائفه:

ـ **المنظمات الدولية الحكومية العامة الاختصاص العالمية** منها، مثل الأمم المتحدة، أو الإقليمية، مثل الاتحاد الأوروبي والاتحاد الإفريقي ومنظمة الدول الأمريكية وغيرها. وتلعب هذه المنظمات دوراً متفاوت الأهمية في مكافحة الفساد والترويج للحكم الصالح، ولكن باستخدام وسائل تقليديةٍ عديدةٍ ربما كان من أهمها المساعدة في صياغة وإبرام معاهداتٍ دوليةٍ لمكافحة الفساد ومتابعة تنفيذ ما تتضمنه هذه المعاهدات من التزاماتٍ.

ـ **المنظمات الدولية المتخصصة المعنيّة** مباشرةً بقضايا التنمية والتجارة الدولية على الصعيدَيْن العالمي والإقليمي، مثل مجموعة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة التجارة العالمية والمؤسّسات المشابهة لها على الصعيد الإقليمي. وتُعتبر هذه المنظمات الأكثر التصاقاً بموضوع مكافحة الفساد، وتستخدم في ذلك مجموعةً متنوعةً من الوسائل والآليات ربما كان من أهمها القيام بالدراسات لتشخيص الظاهرة ومعالجتها، وتقديم مساعدةٍ فنيةٍ مباشرةٍ للدول الأعضاء لمعاونتها في بناء قدراتها ومؤسساتها الوطنية في هذا المجال.

ـ **منظمات الشفافية الدولية** على الصعيدين العالمي والإقليمي، وهي منظماتٌ غير حكوميةٍ تقوم بعملٍ بالغ الأهمية في هذا المجال، ومن خلال وسائل وآلياتٍ غير تقليديةٍ ربما كان من أهمها جمع المعلومات وإجراء البحوث والدراسات، ولاسيما تلك التي تسهم في بناء مقاييس الفساد والشفافية والحكم الصالح وبقية المفاهيم التي تُصنَّف الدول وبقية الفاعلين الدوليين على أساسها، وحشد وتعبئة قوى المجتمع المدني العالمي لدعم الجهد المبذول لمكافحة الفساد والترويج للحكم الصالح.

وحيث إننا سنقوم بعرضٍ مفصّلٍ لطبيعة الدور الذي يقوم به كلٌ من صندوق النقد الدولي ومنظمات الشفافية الدولية، ولوسائل القيام بهذا الدور وآلياته، فسنكتفي هنا باستعراضٍ عامٍ لأهم الوسائل والآليات التي تستخدمها المؤسسات الدولية إجمالاً في مجال مكافحة الفساد والترويج للحكم الصالح.

أ ـ الوسائل والآليات القانونية

تتطلب مكافحة الفساد تجاوب المعنيين من الفاعلين الدوليين مع الجهود الدولية المبذولة في هذا الشأن، والتزامهم باتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لتفعيل هذه المكافحة على كافة المستويات العالمية والإقليمية والمحلية. من هذه الإجراءات: تجريم الأنشطة والسلوك الفاسد أو المحرّض أو المشجّع على الفساد أياً كان مصدره، وتقديم الحماية القانونية اللازمة للأفراد المتعاونين مع أجهزة مكافحة الفساد، وتقنين وتنظيم الإجراءات القانونية السليمة التي تكفل أكبر قدرٍ من الشفافية عند إجراء العطاءات أو المناقَصات الحكومية، وضمان وكفالة حرية الحصول على المعلومات الصحيحة، وتحديد قواعد وإجراءاتٍ تكفل انضباط عملية اتخاذ القرارات، وإعلام الجمهور العام والخاص بها، ضماناً لأكبر قدرٍ من الشفافية، إلى غير ذلك من إجراءاتٍ.

وبوسع الحكومات المختلفة، ومن تلقاء نفسها، اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لسنّ كل ما هو مطلوبٌ من القوانين التي تكفل مكافحة الفساد داخل أراضيها. غير أن النخب الحاكمة في العديد من الدول، وخاصةً النامية منها، كثيراً ما تحاول التنصل من مسؤولياتها في هذا الصدد متسلحةً بأسبابٍ ذرائعيةٍ في العادة أو فنيةٍ في بعض الأحيان. ولإزالة هذه الذرائع تسعى العديد من المنظمات الدولية الحكومية إلى صياغة وإبرام معاهداتٍ دوليةٍ لمكافحة الفساد تهدف إلى بلورة وتقنين نظم ومستوياتٍ دوليةٍ في مجال مكافحة الفساد، من ناحيةٍ، وإلى الضغط على الدول، وخاصةً النامية منها، وحملْها على تعديل قوانينها المحلية بما يتناسب مع هذه النظم والمستويات. وقد تمكّنت العديد من المنظمات الدولية الحكومية، العالمية منها والإقليمية، من بلورة العديد من الآليات القانونية لمكافحة الفساد، نذكر منها على سبيل المثال، وليس الحصر:

ـ **معاهدة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد** (UN Convention against Corruption)، الموقّعة في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٣ والتي لم تدخل بعد حيّز التنفيذ.

ـ **معاهدة الاتحاد الإفريقي الإقليمية لمكافحة الفساد** (African Union Regional Anti-corruption Convention) التي تم تبنيها في تموز/ يوليو ٢٠٠٣ ويتعيّن التصديق عليها من قِبل خمس عشرة دولةً على الأقل قبل أن تدخل حيّز التنفيذ.

ـ **بروتوكول جماعة التنمية الإفريقية الجنوبية لمكافحة الفساد** (The Southern African Development Community Protocol against Corruption)

ـ **معاهدة منظمة الدول الأمريكية لمكافحة الفساد** (Inter-American Convention against Corruption OIC)، والتي لم تدخل بعد حيّز التنفيذ.

ـ **معاهدات القانون المدني والجنائي لمجلس أوروبا حول الفساد** (Council of Europe Criminal and Civil Law Conventions on Corruption)

ـ **معاهدة منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لمكافحة رشوة المسؤولين العموميين الأجانب** (Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials OECD) . والتي دخلت حيّز التنفيذ منذ شباط/ فبراير عام ١٩٩٩.

ب ـ المعونة الفنية

تُقدّم العديد من المنظمات الدولية مساعداتٍ فنيةً مباشرةً لتمكين الدول الأعضاء من مكافحة الفساد من خلال برامج وخطط عملٍ متنوعةٍ تختلف من منظمةٍ إلى أخرى حسب طبيعة نشاطها. وعلى سبيل المثال فإن برنامج الأمم المتحدة للتنمية، والذي يُفترض فيه أن يلعب دور المنسّق العام لأنشطة وبرامج الوكالات المتخصصة، حدّد أولوية البرامج التي يمكن أن يُقدّم من خلالها مساعداتٍ فنيةً للدول الأعضاء في مجال مكافحة الفساد وذلك على النحو التالي:

١ ـ البرامج الخاصة بإطلاق وتطوير وتنفيذ الاستراتيجيات الوطنية والمحلية لمكافحة الفساد.

٢ ـ البرامج الخاصة بتحسين نظم المحاسبية الداخلية (Internal Accountability) .

٣ ـ البرامج الخاصة ببناء القدرات وإنشاء ودعم المؤسسات المعنية بقضايا المحاسبية والشفافية والنزاهة، مع إعطاء أولويةٍ خاصةٍ لبرامج بناء القدرات والمؤسّسات في مرحلة ما بعد انتهاء الأزمات (Post Conflict Situations) .

٤ ـ البرامج الخاصة بتطوير سُبل إشراك المجتمع المدني في مكافحة الفساد.

٥ ـ البرامج الخاصة بتسهيل انضمام الدول إلى معاهدة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتذليل العقبات التي تعترض هذا الانضمام، وكذلك البرامج الخاصة بمراقبة مدى التزام الدول بتنفيذ الالتزامات الواردة في هذه المعاهدة.

٦ ـ البرامج الخاصة بتقنين المعرفة وقياس كفاءة أداء المؤسّسات المعنيّة بمكافحة الفساد (Knowledge Codification and Measuring Performance) .

ج ـ المشروطية

ونعني بها ربط التسهيلات الائتمانية المقدّمة من عددٍ من المنظّمات الدولية إلى الدول الأعضاء بمدى التزام هذه الدول ببعض مظاهر ومعايير الشفافية، وهو ما

يُعرف باسم المشروطية (conditionality). وقد بدأت هذه المشروطية تُستخدم على نحوٍ متزايدٍ من جانب المنظمات الاقتصادية الدولية، مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والاتحاد الأوروبي وغيرها، وتشكل أحد الأبعاد المهمة المصاحِبة للمساعدة والتسهيلات الائتمانية التي تقدّمها للدول النامية. وسوف نلقي مزيداً من الضوء على هذه النقطة عند تناول أسلوب صندوق النقد الدولي في الترويج للحكم الصالح.

د ــ البحوث والدراسات

حيث تقوم المنظمات الدولية المعنية، سواءٌ من خلال خبرائها أم عن طريق تكليف هيئاتٍ بحثيةٍ متخصصةٍ، بإجراء عددٍ هائلٍ من البحوث والدراسات المتعلقة بأبعاد ظاهرة الفساد ومقومات الحكم الصالح، كلٌ في مجال تخصصه، أو الإشراف عليها أو تمويلها. ويمكن التمييز في هذا الصدد بين نوعيْن من البحوث والدراسات:

النوع الأول: يتعلق بالبحوث والدراسات التي تُجريها المنظمات الدولية، بناءً على طلب الدول الأعضاء، لدعم جهود هذه الأخيرة في مجال مكافحة الفساد، وتحسين أداء مؤسّساتها المحلية في هذا المجال. وعادةً ما تتم هذه الدراسات والبحوث في إطار برامج المعونة الفنية المقدّمة من المنظمات الدولية المعنيّة، والسابق الإشارة إليها. وتشكل هذه البحوث نماذج من دراسات الحالة أو الدراسات الميدانية التي تعمّق وتثري المعارف النظرية العامة عن الظاهرة موضوع البحث، من ناحيةٍ، وتساعد من ناحيةٍ أخرى، على التشخيص الدقيق للواقع، واقتراح حلولٍ عمليةٍ وواقعيةٍ تتناسب مع حجم وطبيعة المشكلات القائمة. وتشمل هذه البحوث والدراسات موضوعاتٍ تتعلق بتشخيص وتحديد مظاهر ومواطن الفساد والتعرف على أسبابه ودوافعه في المنطقة أو المؤسّسة أو الموقع الذي تحدّده الدولة المعنية، أو بالاستراتيجيات والسياسات والبرامج المقترَحة للمكافحة والعلاج، أو للوقاية والتحصين، خصوصاً في مرحلة ما بعد انتهاء الأزمات.

النوع الثاني: يتمثل في البحوث والدراسات العامة التي تجريها المنظمات الدولية، كلٌ في مجال تخصصه، في إطار سلطاتها وصلاحياتها العامة للاضطلاع بالوظائف المنوطة بها. وعادةً ما تشمل هذه الدراسات والبحوث قضايا نظريةً ومنهاجيةً تتعلق بتأصيل المفاهيم والمصطلحات المستخدَمة، وتحديد العوامل والمتغيّرات الرئيسة والفرعية، ومناهج ومعايير وأدوات قياس هذه العوامل والمتغيّرات.. إلخ. وتسهم المنظمات الدولية غير الحكومية، وعلى رأسها منظمة

الشفافية الدولية بقسطٍ كبيرٍ من هذه الدراسات، ولاسيما المتعلقة بتحديد مؤشّرات قياس الفساد(٩).

كما يشمل هذا النوع أيضاً دراساتٍ وبحوثاً تتعلق باستراتيجيات وسياسات وبرامج المنظمات المعنيّة نفسها في مجال مكافحة الفساد والترويج للحكم الصالح، كلٌ في نطاق تخصصه. وبوسع أي باحثٍ، إذا ما تصفح مواقع المنظمات الدولية على الانترنت، أن يعثر بسهولةٍ على مئات وربما آلاف الدراسات المتعلقة بمكافحة الفساد والترويج للحكم الصالح، والتي أجرتها هذه المنظمات بنفسها، أو ساهمت في تمويلها، والتي تشمل النوعينْ الأول والثاني: أي دراسات الحالة والدراسات العامة.

ثانياً: بعض دراسات الحالة

١ ــ منظمات الشفافية العالمية ومكافحة الفساد

أ ــ لمحة عامة

منظمات الشفافية هي التعبير المؤسّسي عن حركةٍ عالميةٍ لمكافحة الفساد أفرزها مجتمعٌ مدنيٌ عالميٌ ظهر في قمّة تألقه وفورانه في سياق عملية التحول الكبرى التي طرأت على النظام وعلى المجتمع وعلى العلاقات الدولية بصفةٍ عامةٍ، عقب انتهاء الحرب الباردة وانهيار وتفكك الاتحاد السوفياتي. وهي حركةٌ قادها رجالٌ يتحدرون من خلفياتٍ وانتماءاتٍ مهنيةٍ وفكريةٍ واجتماعيةٍ ووطنيةٍ متعددةٍ، لكنهم أجمعوا على شيءٍ واحدٍ، وهو أن الفساد استشرى في الأرض، وأصبح ظاهرةً تعوق تحقيق أهداف التعاون الدولي في كافة المجالات، ويتعينّ من ثم مقاومتها والقضاء عليها بكل السُبل.

ولأنه كان من الصعب، وكما سبقت الإشارة، إدراج قضية الفساد على جدول أعمال النظام الدولي خلال فترة الحرب الباردة، للأسباب التي أوضحناها، فقد بات من الطبَعي أن يتغير هذا الوضع مع نهاية الحرب الباردة، وأن يسود الاعتقاد بأن اللحظة أصبحت مواتيةً للتفكير في عملٍ جدي لحشد وتعبئة قوى المجتمع المدني العالمي من أجل مكافحة هذه الظاهرة الخطيرة التي باتت تهدّد الجهود الدولية في كلّ المجالات، ولاسيما الجهود الرامية إلى تحقيق التنمية والعدالة الاجتماعية، أو إلى دعم حقوق الإنسان والديمقراطية، أو المحافظة على البيئة، بل التأثير سلباً حتى في الجهود الرامية لتحقيق السلم والأمن الدوليينْ.

---

(٩) انظر على سبيل المثال: Transparency International's Corruption Perception Index 2003.

وعلى الرغم من كثرة الشخصيات التي ساهمت في إطلاق هذه الحركة، إلا أنه يمكن القول إن الألماني بيتر إيجن (Peter Eigen)، أحد كبار الموظفين السابقين في البنك الدولي وصاحب الخبرة الواسعة في قضايا التنمية في أفريقيا وأمريكا اللاتينية، قد لعب دور المحرّك والقاطرة في هذه الحركة، والتي راحت تتجسد تنظيمياً بسرعةٍ على أرض الواقع، وتتمتع بديناميكيةٍ فاقت كلّ تصور. ففي أيار/ مايو من العام ١٩٩٣ تمكّنت عشر شخصياتٍ قياديةٍ في هذه الحركة تنتمي إلى خمس دولٍ وقاراتٍ مختلفةٍ، من عقد اجتماع تمكنت في نهايته من التوقيع على الميثاق التأسيسي الذي أطلَق منظمة الشفافية الدوليةً (Transparency International). ونظراً إلى التأييد الكبير الذي تمتعت به هذه المنظمة الدوليّة غير الحكومية الوليدة، في العديد من أوساط المجتمع المدني العالمي، منذ اللحظة الأولى لولادتها، فسرعان ما جسّدت هذه المنظمة حركةً جماهيريةً عالميةً مؤثّرةً، و بات عليها من ثمّ أن تصبح مركزاً للتنسيق بين شِعبٍ وفروع تحاول أن تنشط لمكافحة الفساد في العديد من الدول والأقاليم باتساع العالمِ كله. ولأسبابٍ عمليةٍ وقع اختيار المؤسِّسين على برلين لتصبح مقراً رسمياً للمنظمة على أن يتم الاكتفاء بسكرتاريةٍ صغيرةٍ يقودها مجلس تنفيذيٌ وآخر استشاريٌ، تتولى التنسيق بين أنشطة الفروع (Charters) التي تتمكن من إنشائها في مختلف مناطق العالم(١٠).

والواقع أن منظمة «الشفافية الدولية» الوليدة وجدت ترحيباً جماهيرياً ونخبوياً ملموساً في العديد من الأوساط الدولية، بقدر ما واجهت نقداً لاذعاً، وتشكيكاً عنيفاً، ومقاومةً عنيدةً من جانب أوساطٍ أخرى عديدةٍ، ولاسيما بين رجال الأعمال والمتحدثين باسم الشركات الدولية الكبرى بل ومن جانب بعض التيارات المتنفّذة داخل العديد من المنظمات الدولية الحكومية الكبرى، وعلى رأسها البنك الدولي. وبين هذا التأييد الجارف والمعارضة القوية، راحت هذه المنظمة الوليدة تتحسّس طريقها وتحاول بلورة أساليبها وآلياتها في كشف ومحاربة الفساد أملاً في العثور على أفضل هذه الأساليب والآليات وأكثرها فاعليةً في تحقيق أهدافها المرجوّة.

الوسائل والآليات: تأسست الفكرة التعبوية التي أطلقت الحركة العالمية لمكافحة الفساد على افتراضينْ رئيسينْ، في تقديري:

الأول: يرى أن ألوان الفساد التي يمارسها رجال الأعمال الدوليون، وممثلو الشركات العالمية الكبرى التي تعتمد أنشطتها على التصدير للخارج، هي المسؤول

(١٠) لمزيدٍ من التفاصيل، انظر موقع منظمة الشفافية الدولية على الانترنت، الجزء الخاص بتاريخ المنظمة ونشأتها: <http://www.tranparency.org>.

الرئيس عما يسمّى بظاهرة الفساد الكبير (Grand Corruption)، أي فساد السياسيين وكبار المسؤولين الرسميين في مختلف القطاعات. فالتنافس على فتح الأسواق بين هذه الشركات العملاقة جعلها وفقاً لهذا الافتراض، تتفنّن في ابتداع طرقٍ جديدةٍ لكسب الصفقات والمشروعات الكبرى، حتى لو لجأت إلى أساليب رخيصةٍ وغير مشروعةٍ مثل: تقديم الرشاوى والهدايا إلى كبار السياسيين وابتزازهم، وشراء ذِمم كبار المسؤولين، ولاسيما في دول العالم الثالث، مما يتسبّب في إلحاق أفدح الأضرار بجهود التنمية.

الثاني: يرى أن المنظمات الدولية الحكومية الكبرى العاملة في مجالات التنمية، وفي رأسها مجموعة البنك الدولي، لا تولي الاهتمام الكافي بهذا النوع الخطير من الفساد، ولا تعمل على مقاومته من خلال البرامج والأنشطة التي يموّلها. وتأسيساً على هذين الفرَضينْ راح المؤسّسون لحركة مقاومة الفساد يحمّلون الغرب جانباً من المسؤولية فيما حدث، ويؤكّدون على واجبه في المشاركة في الجهود الرامية إلى البحث عن حلول.

وكان رجل الأعمال المتقاعد جورج مودي ستيوارت (George Moody-Stuart)، وهو بريطانيٌ من أصلٍ هنديٍ، ومن الناشطين في الحركة، قد نشر في بداية التسعينيات كتاباً فضح فيه، ومن واقع خبرته الشخصية، الممارسات المستخدَمة في هذا الصدد من جانب كبار المصدّرين في العالم[١١]. وقد انتهز البعض هذه الفرصة للتشكيك فيما اصطلح على تسميته بسموّ مكانة الغرب ونظمه القِيمية، مما أثار زوبعةً كبرى إلى درجة أن البعض راح يبحث عن مبررٍ أخلاقي لمثل هذه التصرفات اللاأخلاقية، مدعياً وجود منظومة «أخلاقٍ جديدةٍ» ترى أن مسؤولية رجل الأعمال تأمين الوظائف للعاملين لديه أولاً وقبل كلّ شيءٍ، حتى لو اضطر إلى تقديم الرشاوى لطرفٍ ثالثٍ من أجل تحقيق هذا الهدف النبيل.

في سياقٍ كهذا لم يكن من المستغرب أن تتصور منظمة الشفافية الدولية أن جانباً أساسياً من أهدافها الرئيسة في مكافحة الفساد يمكن أن يتحقق إذا ما تم لفت نظر الجمهور الواسع إلى عمليات الفساد والإفساد التي تمارسها الشركات الدولية الكبرى، وكشفها وفضحها للجمهور أملاً في توليد ما يكفي من الضغط الأدبي والمعنوي لردع هذه الشركات، وحمْلها على تغيير أساليبها. ولذلك اقترح البعض إصدار نشرةٍ دوريةٍ بعنوان *International Business Monitor* لتكون سلاحها في معركتها ضد الفساد،

(١١) George Moody-Stuart, *Grand Corruption: How Business Bribes Damage Developing Countries*, View Point Series; no. 2 (Oxford: World View Foundation, 1997).

وأداتها في تعبئة الرأي العام عن أساليب ممارسة الفساد ووسائل مكافحته والقضاء عليه.

غير أنه سرعان ما أظهرت المناقشات التي دارت داخل صفوف الحركة العالمية المناهضة للفساد وخارجها، أن المنظّمة الوليدة يمكن أن تخسر مصداقيتها إذا ما حصرت نفسها في نطاق رجال الأعمال والتجارة وحدهم. فالفساد ظاهرةٌ عامةٌ يمكن أن تشمل كافة المِهن والمواقع، بدءاً من كبار الساسة والمسؤولين انتهاءً إلى صغار الموظفين الرسميين، ولاسيما من يعمل في قطاعات الضرائب والجمارك، مروراً برجال الشرطة والمسؤولين عن الأمن. كما أظهرت هذه المناقشات أن فضح وتعقب حالات الفاسدين والمفسدين مهمةٌ يمكن للصحافة ووسائل الإعلام الأخرى أن تقوم بها بشكلٍ أفضل، وأن انخراط كوادر المنظمات الدولية غير الحكومية في مهام من هذا النوع قد يعرّضهم للخطر وربما للملاحقات القضائية المستمرة والتي لا قِبل لهم بها. وفي سياقٍ كهذا بدأ كثيرون يدركون أن شخْصنة «الفساد أو حصره في نطاق أفرادٍ أو شركاتٍ أو أنشطةٍ بعينها، والتركيز على المواجهة والحرب وليس على اقتراح الحلول، ليس المدخل الأنسب إلى التعامل بفعاليةٍ مع ظاهرةٍ على هذا القدر من الشمول والتعقيد. وهكذا راحت «منظمة الشفافية الدولية» تكتشف وتطور وسائل جديدةً للتعامل مع ظاهرة الفساد بالتركيز على بحث كيفية تشخيصها، ووسائل قياسها، وطرق علاجها، وسبل ضمان عدم إعادة إنتاجها.

ب ـ الوسائل والآليات

طوّرت منظمة الشفافية الدولية وسائل وآليات عملٍ عديدةً للتعريف بظاهرة الفساد، وكشف أبعادها، وتتبع أسبابها ومنابعها، واقتراح وسائل وطرقٍ فعالةٍ لمكافحتها والتصدي لها، نعرض هنا لمحةً سريعةً عنها:

(١) جمع المعلومات عن الظاهرة وبلورة مناهج وأساليب جديدة لقياسها

كان إقدام منظمة الشفافية الدولية على تجميع وتصنيف وتبويب كم هائلٍ من المعلومات عن ظاهرة الفساد ونشره في كتابٍ مرجعي (Source Book)، أولَ عملٍ كبيرٍ له صبغةٌ علميةٌ تقوم به المنظمة[١٢]. وقد تُرجم هذا العمل على الفور إلى أكثر من عشرين لغةً، ولفَت الأنظار إليه، خاصةً من جانب الأوساط العلمية والأكاديمية، وساعد في رفع أسهم المنظمة على الفور، بعد أن دلّل على جديتها ليس فقط لدى

(١٢) انظر: <http://www.Transparency.org/sourcebook/index.html>.

الرأي العام وإنما أيضاً لدى المنظمات الدولية التي كانت قد تابعت محاولات تأسيسها بقدرٍ كبيرٍ من الريبة.

ويُعتبر هذا العمل الأساس الذي انطلقت منه المنظمة لتبني عليه محاولتها الرائدة في بلورة ما أسمَته بـ «النظام الوطني للنزاهة» *(National Integrity System)* الذي يتضمن حصراً وتحديداً لمجمل العوامل والمتغيرات التي يمكن أن تدخل في قياس درجة نزاهة أو استقامة أي نظام على المستوى الوطني. وفي العام ١٩٩٥ قام أحد نشطاء المنظّمة من الاقتصاديين بالتّعاون مع الاقتصادي العالمي الشهير فردريك جالتنج بابتكار مؤشّر لقياس مدرَكات الفساد *(Corruption Perceptions Index)* وكان أيضاً وبحقٍ مشروعاً رائداً ألهم العديد من المنظمات الدولية العاملة في مجالات التنمية المختلفة، ودفعها إلى بلورة مؤشّراتٍ لقياس مدرَكاتٍ أكثر شمولاً. وعلى سبيل المثال فإثر هذه المحاولة قام البنك الدولي بتبني مشروع دراسي ضخم لقياس مدرَكات الحكم الصالح بكلّ أبعاده الستة التي سبق الإشارة إليها. ثم تتابعت جهود المنظمة في هذا الشأن لتطلق في العام ١٩٩٩ مؤشّر دافعي الرشاوى *(Bribe Payers Index(BPI))* إلى غير ذلك من المؤشّرات والمقاييس. وفي العام ٢٠٠١ نشرت المنظمة ولأولّ مرةٍ تقريرها الشامل عن الفساد في العالم *(Global Corruption Report (GCR))*، والذي تقرّر منذ ذلك الحين أن يصبح تقريراً سنوياً.

(٢) العمل كمستشارٍ فني أو كبيت خبرةٍ عالمي متطوع لمكافحة ظاهرة الفساد: فمنذ العام ١٩٩٥، والذي شهد دعوة سكرتارية منظمة الشفافية الدولية إلى حضور المؤتمر الدولي السابع لمكافحة الفساد، والذي عُقد في بكين، أصبحت هذه المنظمة بمثابة السكرتارية الفنية المكلّفة بمهمة التحضير والإعداد الفني لهذه المؤتمرات، مما أتاح لها فرصةً مهمةً للتعرف على الأوساط النشطة في مجال مكافحة الفساد، وإقامة أوسع وأقوى صلاتٍ ممكنةٍ معها، وكذلك الحضور الدائم والمؤسّسي داخل دائرة الأنشطة الرسمية المعنيّة بمكافحة الفساد على المستوى العالمي.

(٣) التعاون مع المؤسسات التجارية والمالية الدولية أو العالمية الكبرى ذات السمعة المهنية المحترمة في إطار ما يُعرف بمشروع «اعرف قواعد عميلك» (Know your Customers Rules)، وذلك لبلورة مبادئ وقواعد عامةٍ تهيئ وتساعد على مكافحة الفساد بشكلٍ أفضل. وفي هذا السياق مثلاً يمكن الإشارة إلى جهود منظمة الشفافية في بلورة الاتفاقية الخاصة بمبادئ ولفسبرج (Wolfsberg Principles) والتي وقّعتها مع عددٍ من البنوك الخاصة الرائدة في مجال الجهود الرامية إلى تحسين صورتها

لدى العملاء، وطمأنتهم إلى التزامها بمراعاة أكبر قدرٍ من الشفافية والنزاهة في التعامل مع كافة الأطراف.

(٤) لعب دور «اللوبي» المنظّم لدى المنظمات الدولية الحكومية، العالمية منها والإقليمية، للمساهمة في الجهود الرامية إلى بلورة الأدوات والآليات القانونية المناسبة لمكافحة الفساد. وفي هذا الصدد يمكن القول إن منظمة الشفافية لعبت دوراً محورياً في الجهود التي أثمرت عن إبرام العديد من الاتفاقيات والمعاهدات الدولية الخاصة بمكافحة الفساد عموماً، أو بعض مظاهره، مثل تقديم رشاوى إلى المسؤولين والموظفين العموميين، والتي أبرمها بالفعل العديد من المنظمات الدولية الحكومية على الصعيد العالمي، ومنها الأمم المتحدة ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، أو على الصعيد الإقليمي، ومنها الاتحاد الإفريقي ومنظمة الدول الأمريكية وغيرها. أما بالنسبة إلى الاتفاقيات التي دخلت حيّز التنفيذ بالفعل فتحاول منظمة الشفافية أن تلعب دور الرقيب والمساعد في تذليل العقبات التي تعترض تنفيذ الأطراف المختلفة لالتزاماتها، و تقديم المشورة والمعونة الفنية اللازمة لذلك.

٢ ـ صندوق النقد الدولي والحكم الصالح

أ ـ لمحة عامة

وقع اختيارنا على صندوق النقد الدولي، كنموذج أو كمثالٍ للمنظمات الدولية الحكومية المعنية بالأنشطة الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد والترويج للحكم الصالح، لأسبابٍ تتعلق بالصلاحيات والسلطات الواسعة التي يتمتع بها الصندوق في مجال مراقبة السياسات الاقتصادية والمالية سواء على صعيد الدول الأعضاء أم على الصعيد العالمي. فلا توجد في تقديرنا، أي منظمةٍ عالميةٍ تتمتع بنفس قدرة صندوق النقد الدولي على التدخل في تشكيل السياسات الداخلية للدول الأعضاء وفي الرقابة عليها، وذلك في مجال تخصصه بالطبع والمتعلقة بالنواحي الاقتصادية والمالية. فحين تُقرّر الدول الانضمام إلى عضوية الصندوق فإنها تعترف لهذا الأخير صراحةً بكامل صلاحياته الرقابية التي ينص عليها نظامه التأسيسي لتمكينه من الإشراف على السياسات الاقتصادية والمالية والرقابة عليها ومتابعتها داخل الدول الأعضاء وعلى الصعيد العالمي ككل.

وتشمل هذه الصلاحيات بعض الجوانب المتعلقة بسياسات **الاقتصاد الكلي** (الموازنة العامة للدولة، إدارة شؤون النقد والائتمان وسعر الصرف) وما يرتبط بها من **سياساتٍ هيكليةٍ** تؤثّر في أداء الاقتصاد الكلي (سوق العمل وتأثيراته في سياسات

التوظف والأجور مثلاً)، وكذلك الجوانب المتعلقة بسياسات **القطاع المالي** (تنظيم البنوك والمؤسسات المالية الأخرى والرقابة عليها). ودافعه من وراء هذه الرقابة تحقيق الاستقرار المالي والنقدي في العالم على نحوٍ يوفر الشروط الملائمة لتنمية مستمرةٍ ومتوازنةٍ[١٣].

ب ـ الوسائل والآليات

يمارس الصندوق ثلاث وظائفٍ رئيسةٍ يمْكنه من خلالها التعامل مع قضايا «الحوْكمة» بأساليب ووسائل متنوعةٍ، وهي: الوظيفة الاستشارية والرقابية، والتي تتيح للصندوق حقّ تقديم المشورة وإبداء الملاحظات التي يراها ضروريةً لتصحيح السياسات الاقتصادية والمالية، والوظيفة الإقراضية، والتي تتيح للصندوق إمكانية التدخل لإقراض البلدان المتعثرة، والوظيفة الفنية، والتي تتيح للبنك إمكانية تقديم معونةٍ فنيةٍ وتدريبيةٍ للدول الأعضاء. على صعيدٍ آخر يشارك البنك في وضع معايير ومواثيق الممارسات السليمة المقبولة دولياً في مجالات الشفافية الإحصائية وغيرها، كما يحاول الصندوق تطبيق معايير الشفافية والمساءلة على نفسه، أي في الأمور المتعلقة بتنظيم هياكله وإدارته الداخلية[١٤].

(١) في إطار وظيفته الاستشارية والرقابية

تنص المعاهدة التأسيسية على حق الصندوق في الإشراف على نظام النقد العالمي على نحوٍ يتيح له ممارسة الرقابة الدقيقة والإشراف على سياسات أسعار الصرف في الدول الأعضاء. وتتعهد الدول الأعضاء في الوقت نفسه بالتعاون مع الصندوق في جهوده الرامية لتحقيق الاستقرار في سوق أسعار الصرف، ويشمل هذا التعهد عدداً من الالتزامات في مقدمتها: الامتناع عن التلاعب في أسعار سعر الصرف لتحقيق ميزةٍ تنافسيةٍ غير عادلةٍ، ووضع نُظم وسياساتٍ وقواعد ولوائح ماليةٍ واقتصاديةٍ تساعد في تحقيق التنمية المستمرة، والاستقرار الاقتصادي والمالي، وتقديم المعلومات الصحيحة اللازمة لتمكين الصندوق من ممارسة دوره الرقابي على كافة الصعد المحلية والإقليمية والعالمية.

فعلى الصعيد المحلي يقوم الصندوق بإجراء مشاوراتٍ ثنائيةٍ مع كافة الدول

---

(١٣) لمزيد من المعلومات، انظر موقع صندوق النقد الدولي على شبكة الانترنت: <http:// www.imf.com>.

(١٤) لمزيد من التفاصيل، انظر: «IMF 's Approach to Promoting Good Governance and Combating Corruption: A Guide».

الأعضاء تُعرف باسم «مشاورات المادة الرابعة»، حيث يقوم فريقٌ من خبراء الصندوق بزياراتٍ دوريةٍ للدول الأعضاء لجمع البيانات ومناقشة المسؤولين عن وضع وتنفيذ السياسات الاقتصادية والمالية على نحوٍ يمكّنهم من تقويم مدى ملاءمة النظام المالي المتبع، وتفحص الجوانب المختلفة ليس في السياسات الاقتصادية والمالية فحسب، بل في السياسات الاجتماعية والبيئية وسياسة المحليات وغيرها من السياسات التي يمكن يكون لها تأثيرٌ مباشرٌ في أداء الاقتصاد الكلي. وتحتل قضية الشفافية والمحاسبية أو المساءلة موقعاً مركزياً في هذه المناقشات التي تقدّم لجنة الخبراء تقريراً مفصلاً عنها إلى المجلس التنفيذي، والذي يقوم بدوره بمناقشته وإبداء ملاحظاته التي تُنقل بدورها إلى حكومة الدولة المعنية في شكل ملخّصٍ يصدره رئيس المجلس التنفيذي. ويُعدّ هذا الملخص تعبيراً عن الموقف الدولي لما يتعين على الدولة المعنية القيام به.

وتوخياً للمزيد من الشفافية، وإخضاع المشاورات التي تجري مع الحكومة والمناقشات التي تجري حولها داخل الصندوق إلى أكبر قدرٍ من المساءلة، بدأت إدارة الصندوق تحرص بشكلٍ متزايدٍ على حثّ أكبر عددٍ من الحكومات على قبول نشر المادة المتاحة حول مشاورات المادة الرابعة وتعليقات الصندوق عليها في إطار نشرات المعلومات المعمّمة (*Public Information Notice*) التي يُصدرها الصندوق، كما بدأت أعدادٌ متزايدةٌ من الحكومات تتجاوب مع هذا الإلحاح. ويساعد هذا الوضع في إتاحة أكبر قدرٍ من المعلومات الاقتصادية المفصّلة أمام الفاعلين الاقتصاديين على مستوى العالم، وهو ما يفترض فيه أن يكون خطوةً تساعد في ترشيد القرار الاقتصادي، من ناحيةٍ، وفي حثّ الدول على توخي أكبر قدرٍ من الدقة في جمع وعرض المعلومات.

على الصعيدين الإقليمي والعالمي، يتابع الصندوق سياسات التعاون و التكامل و الاندماج الإقليمي في مختلف مناطق العالم، ويحاول التأكد من التزامها بالمعايير والمقاييس الدولية الرامية لتحقيق النمو المتوازن والاستقرار في أسعار الصرف، كما يتابع حركة النشاط الاقتصادي على مستوى العالم ككلٍ، ويُصدر بشأنها تقارير دوريةً تحدّد «آفاق الاقتصاد العالمي» وترصد أهم الاتجاهات والتطورات الاقتصادية العالمية، وتخضع إلى مناقشاتٍ ومراجعاتٍ دورية[١٥].

---

(١٥) لمزيد من التفاصيل، انظر: Surveillance Function, Publication of Article 1V Staff Reports, Public Information Notices [PINs].

(٢) في إطار وظيفته الإقراضية

بوسع الدول التي تمر بأزمةٍ اقتصاديةٍ (ولاسيما تلك التي تكون مصحوبةً بركودٍ اقتصادي، وتزايد حالات الإفلاس، واضطراب سعر العملة في أسواق الصرف، والمضاربة عليها)، أن تلجأ إلى الصندوق طلباً للمساعدة على عبور تلك الأزمة. ويستطيع الصندوق تقديم ثلاثة أنواع من القروض، لكلٍ منها شروطه ومتطلباته الخاصة: فهناك القروض التي تُقدّم في إطار «اتفاقات الاستعداد الائتماني» (Stand-By-Arrangements) وهناك القروض التي تُقدّم في إطار «اتفاقاتٍ محدّدةٍ متوسطة الأجل» (Extended Fund Facility)، وهناك القروض التي تُقدّم في إطار «اتفاقات تسهيل النمو والحد من الفقر» (Poverty Reduction and Growth Facility). كما يُقدّم الصندوق، علاوةً على ذلك، تسهيلاتٍ أخرى في الحالات الطارئة منها: تسهيل الاحتياطي التكميلي (Supplemented Reserve Facility)، وخطوط الائتمان الطارئ، ومساعدات الطوارئ (Emergency Assistance).

لأن الصندوق ليس وكالةً للمعونة أو بنكاً للتنمية، فإن القروض والتسهيلات التي يقدّمها مشروطةٌ بعدة اشتراطاتٍ مهمةٍ **أولها**: قبول السياسات التي يقترحها الصندوق والتي تستهدف تصحيح المشكلات الخاصة بميزان المدفوعات. **وثانيها**: ضمان عدم استخدام قروض وتسهيلات الصندوق لمجرّد تأجيل اتخاذ القرارات الصعبة المطلوبة، وهو ما يؤدي عادةً إلى تراكم الديون، وبالتالي إلى تفاقم الأزمة وليس حلها. و**ثالثها**: التأكد من قدرة البلد المعني على تحسين أوضاعه الاقتصادية على نحوٍ يُمكّنه من سداد المبلغ المقترَض من الصندوق في التوقيتات المحددة.

في سياق هذه الاشتراطات يقوم خبراء الصندوق بالتفاوض مع الحكومة المعنية حول برنامجٍ للإصلاح، وحين يتم الاتفاق عليه بين الطرفين تقوم الحكومة بتوضيح هذا البرنامج في وثيقةٍ مكتوبةٍ تسمى «خطاب النوايا» تتعهد فيه أمام سلطات الصندوق بتنفيذ البرنامج المتّفق عليه. ويراقب الصندوق مدى التزام الحكومة بما تعهدت به من خلال عملية متابعةٍ مستمرةٍ، ولا يُقدّم القرض المتّفق عليه مرةً واحدةً، عادةً، وإنما على دفعاتٍ يتوقف سدادها على مدى رضاء الصندوق عن سير البرنامج المتفق عليه.

في إطار هذه العملية المستمرة من المفاوضات والرقابة والمتابعة يستطيع الصندوق أن يلعب دوراً مؤثراً جداً في حمْل الحكومة على اتخاذ إجراءاتٍ وسنّ قواعد وقوانين محددةٍ تضمن قدراً ما من الشفافية والمصداقية، ولاسيما في ما يتعلق بمصداقية البيانات المقدّمة، وإخضاع بعض القطاعات التي تمس عمل الصندوق مباشرةً إلى قدرٍ ما من المساءلة. وقد قرر المجلس التنفيذي مؤخراً توسيع نطاق

الأدوات المتاحة للتعامل مع البلدان التي تقترض من الصندوق استناداً إلى معلوماتٍ خاطئةٍ، وإحكام أدواته المنهجية للتأكد من صدقيّة هذه المعلومات[١٦].

(٣) في إطار وظيفته الفنية

يُعتبر الصندوق مستودع خبراتٍ فنيةٍ هائلةٍ بوسع الدول الأعضاء أن تنهل منه، إن أرادت، لتعزيز قدرتها على تصميم وتنفيذ السياسات الاقتصادية والمالية والضريبية، وبناء المؤسّسات والأجهزة المحلية المسؤولة عن إدارة وتنفيذ هذه السياسات، مثل وزارات المالية والبنوك المركزية والقطاع المصرفي والقطاع الضريبي وغيرها، بالإضافة إلى كيفية إعداد الإحصاءات والبيانات.

يقدّم الصندوق خبراته الفنية في مجالات تخصصه المختلفة، بناءً على طلب الدول الأعضاء، في شكل بعثاتٍ من الخبراء يوفدها الصندوق لتدريب العاملين على أرض الواقع، أو في شكل دوراتٍ تدريبيةٍ تُنظّم في مقرّ الصندوق أو في أي مكانٍ آخر، وذلك اعتماداً على الخبرات المتاحة لديه أو بالتعاون مع بيوت خبرةٍ ومراكز بحوثٍ خارجيةٍ متخصصةٍ. ويقدّم الصندوق هذه الخبرة في أربعة مجالاتٍ رئيسةٍ هي:

(أ) القطاعات المالية والنقدية، وتشمل: الأمور المتعلقة بتنظيم الجهاز المصرفي والرقابة عليه وإعادة هيْكلة إدارة النقد الأجنبي والعمليات ذات الصلة، نظم المقاصّة وتسوية المدفوعات، هياكل البنوك المركزية وأساليب عملها..إلخ.

(ب) السياسات المالية، وتشمل: السياسات والإدارة الضريبية والجمركية، إعداد الميزانية وإدارة النفقات العامة، تصميم شبكات الأمان الاجتماعي، إدارة الدين الداخلي والخارجي.

(ج) إعداد الإحصائية وتحليلها ونشرها وتحسين نوعيتها.

(د) إعداد وصياغة التشريعات الاقتصادية والمالية ومراجعتها ومتابعة تنفيذها ورصد ما يكشفه الواقع من ثغرات.

تجدر الإشارة إلى أن الصندوق يعكف منذ فترةٍ، وبالتعاون مع منظماتٍ دوليةٍ أخرى مثل البنك الدولي وبنك التسويات الدولية وغيرها، على وضع وتنقيح معايير طوعيةٍ تتعلق بالممارسات الإحصائية، وبلورة مواثيق تتعلق بالممارسات السليمة في مجال المالية العامة والسياسات النقدية، ومعايير تتعلق بأسس ومناهج الرقابة على

---

(١٦) «Good Governance: The IMF's Role: A Guidance Note,» <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govindex.htm>.

الجهاز المصرفي. ويحاول الصندوق في إطار أنشطته التي يمارسها لحسن الاضطلاع بوظائفه المختلفة الرقابية والإقراضية والفنية، توجيه سياسات الدول الأعضاء نحو الالتزام بتلك المعايير والمواثيق، والتي تساعد كثيراً، في حال الالتزام بها، على دعم الحكم الصالح وسدّ الثغرات أمام الفساد. وعلى سبيل المثال فقد استحدث الصندوق، في أعقاب الأزمة المكسيكية ١٩٥٤-١٩٥٥ معياراً خاصاً لنشر البيانات أطلق عليه «SDDS» لإرشاد البلدان القادرة على دخول الأسواق الدولية لرأس المال. وتوافق البلدان المشتركة في هذا النظام على نشر بياناتٍ اقتصاديةٍ وماليةٍ مفصّلةٍ وفق جدولٍ زمني، بما في ذلك البيانات الخاصة بالاحتياطات الدولية والدين الخارجي. وفي عام ١٩٩٧ قام الصندوق بوضع نظام لنشر البيانات أطلق عليه نظام «GDDS» لإرشاد البلدان التي لم تسمح لها ظروفها بالانضمام إلى المعيار السابق، والتي قد تحتاج إلى تحسين نُظمها الإحصائية.

(٤) الشفافية الداخلية

كان صندوق النقد الدولي هدفاً دائماً للانتقادات الحادة، من منطلق أنه هيئةٌ حكوميةٌ تسيطر عليها مجموعةٌ صغيرةٌ من الدول الأكثر ثقلاً من الناحيتينْ المالية والاقتصادية على الساحة الدولية، وبالتالي فإن سياسات البنك ووسائله وآلياته تُوظّف لخدمة مصالح وأهداف هذه الدول الكبرى، والتي تعكس في مجملها مصالح النظام الرأسمالي ومصالح الاحتكارات العالمية الكبرى.

ومن المعروف أن الصندوق هو أحد المنظمات الدولية التي تعتمد مبدأ التصويت الترجيحي بديلاً من مبدأ المساواة السيادية، ولذلك تتفاوت الأوزان التصويتية للدول بتفاوت ثقلها الاقتصادي والمالي، والذي تعكسه حصة كلٍ منها في رأسمال الصندوق: الولايات المتحدة (١٧,٦ بالمئة)، اليابان (٦,٥)، ألمانيا (٦,٢)، فرنسا (٥,١)، المملكة المتحدة (٥,١)، إيطاليا (٣,٣٦) السعودية (٣,٣)، كندا (٣,٠٢)، الصين (٣,٠٢)، وروسيا (٢,٨ بالمئة). وتحتل ثماني دولٍ من هذه الدول العشر (باستثناء إيطاليا وكندا) مقاعد دائمةً في المجلس التنفيذي، وهو الجهاز الرئيس لصنع السياسات والقرارات في الصندوق.

مع كثرة الحديث عن متطلبات ومعايير الشفافية والمحاسبية ومكافحة الفساد في المجتمع الدولي كان من الطبَعي أن ينسحب هذا الحديث على كافة الفاعلين في النظام الدولي، بما في ذلك الصندوق نفسه. وفي هذا السياق يبدو الصندوق حريصاً على تمتع سياساته وعملية صنع القرار فيه من خلال التحرك على مستوييْن:

الأول: إتاحة أكبر قدرٍ ممكنٍ من المعلومات والتحليلات الخاصة بالدول

الأعضاء، والمناقشات التي تدور حول تقارير الخبراء بشأنها داخل الصندوق، كي تصبح هذه المعلومات في متناول كافة الجهات المحلية والإقليمية والدولية المعنية، والتي يمكن أن تسهم بالرأي أو المشورة أو التوجيه، وبالتالي تصحيح ما قد يُرتكب من أخطاء. وقد تبنى الصندوق مشروعاً تجريبياً حول سياسةٍ للنشر لتشجيع النشر الطوعي للتقارير الخاصة بمشاورات المادة الرابعة، واعتباراً من تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٠ حلّت محلّ هذا المشروع التجريبي سياسةٌ للنشر هدفها تشجيع النشر الطوعي لكلٍ من تقارير مشاورات المادة الرابعة والتقارير الخاصة باتفاقات القروض. وتتجاوز نسبة النشر حالياً ٨٠ بالمئة من هذه التقارير.

الثاني: تعزيز قواعد مساءلة الصندوق أمام حكومات الدول الأعضاء وأمام الجمهور على حدٍ سواءٍ، عن طريق اللجوء إلى تقويماتٍ خارجيةٍ لسياسات وأنشطة الصندوق تقوم بها مكاتب خبرةٍ مستقلةٍ. وقد توجّهت الجهود المبذولة على هذا الصعيد إلى إنشاء مكتب تقويم مستقلٍ عام ٢٠٠١ (Independent Evaluation Office). كما يدخل في هذا الإطار أيضاً الجهود الرامية إلى تعزيز الحوار مع كل الأطراف الدولية المعنية بتمويل الاستثمارات. وتم تشكيل «المجموعة الاستشارية لأسواق رأس المال» والتي اجتمعت لأول مرةٍ في أيلول/ سبتمبر عام ٢٠٠١»[١٧].

خاتمة ورؤية تقويمية

لا جدال في أن المنظمات الدولية الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني العالمي نجحت معاً في لفت الانتباه إلى عددٍ من الأمور الهامة، والتي يمكن إجمالها على النحو التالي:

ـ إن الفساد أصبح أحد العقبات الأساسية التي تهدد التنمية والتقدم في العالم.

ـ إن المسؤولية عن انتشار هذا الفساد، وبالتالي عن مكافحته، تقع على عاتق الجميع، ولاسيما الحكومات والشركات الدولية النشاط.

ـ إن القضاء على الفساد واستئصاله من جذوره لا يتم إلا في إطار جهدٍ دوليٍ أوسع يستهدف إقامة وترسيخ دعائم الحكم الصالح في العالم أجمع.

لا جدال في أن إخضاع القضايا المتعلقة بالفساد والحكم الصالح إلى هذا الكمّ الهائل من البحوث والدراسات، قد ساعد على تحول عددٍ من المقولات السائدة حول الموضوع من مجرد فرضياتٍ، تحتاج إلى دليلٍ أو إثباتٍ، إلى ما يشبه البدَهيات أو

---

(١٧) «IMF 's Approach to Promoting Good Governance and Combating Corruption: A Guide».

المسلّمات. ومع ذلك، وعلى الرغم من أن مجال البحث والدراسة كان المجال الذي تحقّق فيه إنجازٌ ملموسٌ، إلا أن هذا الإنجاز ما زال في مراحله الأولى ولا يمكن اعتباره حاسماً، على الرغم من أنه قد يكون واعداً. صحيحٌ أن المنظمات الدولية ومؤسسات المجتمع المدني بذلت جهداً ضخماً لتخليص الجدل الدائر حول المفاضلة بين نظم الحكم المختلفة من طابعه العقائدي ونقلته إلى ساحة النقاش العلمي بإخضاعه لمعايير موحّدةٍ قابلةٍ للقياس. وصحيحٌ أيضاً أن القضية الأولى بالرعاية لم تعد تتعلق بوجود تعدديةٍ، أو بالاحتكام إلى صناديق الانتخاب من عدمه، وإنما أصبحت تتعلق أساساً بمدى كفاءة الأداء الديمقراطي، أي بقدرة النظام على تحقيق أكبر قدرٍ من الإنجاز في جميع المجالات مع توفير أكبر قدرٍ من المشاركة السياسية في الوقت نفسه. وصحيح أخيراً أنه أصبح بالإمكان تصنيف النظم السياسية للدول والجماعات ووضعها في جداول تقيس درجة شفافيتها، أو قدرتها على ضبط الفساد، أو على سنّ القوانين وفرض احترامها.. إلخ. ومع ذلك يُلاحَظ على هذه الدراسات ما يلي:

١ ـ أنها تتسم بقدرٍ كبيرٍ جداً من التعقيد. فإذا أخذنا دراسات البنك الدولي حول الحكم الصالح، وهي الأكثر شمولاً، فسوف نجد أنها، وكما سبقت الإشارة، تقيس جودة الحكم من خلال ستةّ متغيراتٍ رئيسةٍ كبرى هي: العلَنية والشفافية (Voice and Accountability)، الاستقرار السياسي (Political Stability) فاعلية الأداء الحكومي(Government Effectiveness)، نوعية الأداة التنظيمية (Regulatory Quality)، سيادة القانون (Rule of Law)، وأخيراً ضبط الفساد (Control of Corruption). ويحتوي كل متغيّرٍ من هذه المتغيّرات الرئيسة الستة على العشرات، وأحياناً على المئات، من المتغيّرات أو المؤشّرات الثانوية أو الفرعية. فإذا عرفنا أن الدراسة المشار إليها تغطي مائةً وتسعاً وتسعين دولةً، وأنها اعتمدت في تجميع المعلومات المتاحة عن هذه الدول والبلدان، والمتعلقة بمئات المتغيرات المطلوب دراستها، من خمسةٍ وعشرين مصدراً مختلفاً نادراً ما تكون متفقةً أو متجانسةً، لأدركنا حجم الصعوبات والتعقيدات التي تكتنف هذا النوع من الدراسات، بسبب اتساع هامش الأخطاء المحتملة، على الرغم من كل الاحتياطات والضمانات.

٢ ـ إنها تعتمد على معلوماتٍ ناقصةٍ، لأن قسطاً من المعلومات المطلوبة قد لا يكون متاحاً لأسبابٍ فنيةٍ أو لأسبابٍ أمنيةٍ ـ سياسيةٍ، وما هو متاحٌ منها قد يكون انتقائياً، وبشكلٍ متعمدٍ، لأسبابٍ سياسيةٍ أو أمنيةٍ أيضاً. يضاف إلى ذلك أن الكثير من المعلومات المتاحة قد يكون قديماً أو تجاوزته الأحداث، وبالتالي فقد تكون له دلالةٌ ما في مرحلةٍ سابقةٍ لكن ليس في المرحلة الحالية، وأخيراً فما هو متاحٌ من معلوماتٍ قد لا يكون دقيقاً بالضرورة، أو حتى قابلاً للتدقيق. وعلى سبيل المثال

فمعظم المعلومات المتاحة عن الفساد مصدرها الصحافة وأجهزة الإعلام المختلفة، وتتعلق في الغالب بشخصياتٍ تركت الحكم، واستنفذت أغراضها وليس بشخصياتٍ تمارِس السلطة والحكم فعلاً.

٣ ـ إنها تقيس، في الغالب الأعم، مدرَكاتٍ (Perceptions) وترصد اتجاهاتٍ (Attitudes) وليس حقائق أو وقائع على الأرض. وربما يعود ذلك إلى أن عدداً كبيراً من المتغيرات أو المؤشّرات التي تدخل في قياس درجة جودة الحكم تتعلق بمعطياتٍ ثقافيةٍ أو اجتماعيةٍ ذات طبيعةٍ قِيميةٍ غير قابلةٍ للقياس الكمي على نحوٍ دقيق.

ولا تقلل هذه الملاحظات أبداً من أهمية الجهد المبذول ولا من فائدته النسبية، ولاسيما إذا ما سمحت بإجراء المقارَنة بين المتغيّرات نفسها عبر المراحل الزمنية المختلفة. ومع ذلك تقتضي منا الأمانة العلمية أن نشير أيضاً إلى أن الفائدة المتحققة ما تزال قاصرةً على التشخيص ولم تمتد بشكلٍ ملحوظٍ إلى العلاج. صحيحٌ أن هناك محاولاتٍ لبلورة سُبل علاجٍ محدّدةٍ، ربما يكون من أبرزها التوقيع على عددٍ من الاتفاقيات والمعاهدات الدوليّة لمكافحة الفساد، إلا أن معظم هذه المعاهدات لم تدخل بعد حيّز التنفيذ، وحتى عندما تدخل حيّز التنفيذ لن تكون هناك ضماناتٌ كافيةٌ لحمْل الدول الأعضاء على احترام الالتزامات الواردة بها. فكم من الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي تُخترق الالتزامات الواردة بها، بسبب الخلل القائم في موازين القوة الدولية، والذي يبدو أنه يتجه نحو الزيادة والتفاقم وليس إلى التراجع أو الانحسار؟!. وفي سياقٍ كهذا يصعب على المرء أن يتوقع إمكانية تحقيق تقدمٍ كبيرٍ وسريعٍ في الجهود الرامية إلى مكافحة الفساد في العالم.

والواقع أن موازين القوى العالمية تبدو مختلةً تماماً لصالح القوى الداعمة للفساد والمفسدين في العالم، وهي قوىً تتشكل، في تقديري، من تحالفٍ عضوي بين النخب الحاكمة في العالم الثالث والشركات العملاقة المدعومة عادةً من جانب حكومات الدول الغنية. وفي ظلّ نظام دولي لا تتورّع فيه القوة المهيمنة، على الرغم من ادعاءاتها الليبرالية والديمقراطية، عن استخدام معلوماتٍ «مفبركةٍ» عمداً لتضليل وخداع شعبها، ومؤسّساته الداخلية، وخداع شعوب العالم والأمم المتحدة، من أجل شنّ حربٍ غير شرعيةٍ وغير عادلةٍ على العراق لتحقيق أهدافٍ خفيةٍ لاعلاقة لها بالأهداف المعلَنة، يصعب القول بوجود مناخ دولي مواتٍ لمكافحة الفساد أو لنشر الحكم الصالح في ربوع العالم. وطالما استمرت أجهزةٌ رسميةٌ قويةٌ، مثل المخابرات، وأخرى غير رسميةٍ، مثل الشركات والبنوك العملاقة، تعمل في الظلام دون رقابةٍ دوليةٍ سياسيةٍ أو قانونيةٍ حقيقيةٍ، فسيظل في وسع كبار المجرمين الدوليين، السياسيين

منهم وغير السياسيين، أن يثروا ثراءً غير مشروع، وأن يودعوا أموالهم الحرام في حساباتٍ سريةٍ بمنأىً عن المحاسبة. ومن الواضح أنه ما كان لشخصياتٍ من أمثال سوهارتو وماركوس وموبوتو وغيرهم أن تنهب بمثل هذه الشراسة بدون دعمٍ مباشرٍ ومتواطئٍ من جانب حكوماتٍ ومؤسساتٍ غربيةٍ قويةٍ.

قد تمثّل المعايير المستخدمة في تحديد مفهوم الحكم الصالح خطوةً إلى الأمام، لكنها يجب أن تتسع لتصبح قابلةً للتطبيق على كافة الفاعلين الدوليين، بما فيها النظام الدولي نفسه، وليس على الدول فقط. فلا يكفي أن يكون هناك حكمٌ جيدٌ على مستوى الدول كي ينعم العالم بالرخاء والاستقرار، ولكن يجب أن يكون هذا الحكم قائماً على مستوى كافة الفاعلين الدوليين، وعلى مستوى النظام الدولي ككلٍ ليتحقق الرخاء والاستقرار المنشودان.

تعقيـــب

أمحمد مالكي(*)

تنطوي ورقة الدكتور حسن نافعة على قدرٍ غير يسيرٍ من الوضوح والدقة والشمولية، ولربما لا أحتاج إلى التذكير بمناقب الباحث في هذا المضمار، وأشاطره القول إن «ظاهرة الفساد عرفتها المجتمعات في كل الأزمنة والعصور، وأنها عالمية ومستمرة»، وأنّ هناك علاقة ارتباطٍ عكسي بين مستوى جودة وإصلاح الحكم وبين درجة ذيوع أو انتشار الفساد في أي مجتمعٍ من المجتمعات. وأتفق معه تماماً في أن الظاهرة على قِدمها في التاريخ لم يتم الانتباه إليها ولا الاهتمام بها دولياً إلا حديثاً، وأنّ التغيرات العميقة التي طالت بنية النظام الدولي كانت في أصل هذا التطور، الأمر الذي جعل من التراكم العلمي حيال موضوع الفساد واستراتيجيات مكافحته محدوداً ومفتوحاً على المستقبل.

ـ ١ ـ

تتوزع الورقة على عنصريْن متكامليْن، سعى الأول إلى تقديم رؤيةٍ عامةٍ عن طبيعة دور المنظمات الدولية في مجال مكافحة الفساد، وتطوره ووسائله وآلياته، في حين تناول الثاني نموذجيْن تطبيقييْن عن المجهودات الرامية إلى التعريف بالفساد وطرق علاجه. ويتعلق الأمر بـ «**منظمات الشفافية العالمية**» و«**صندوق النقد الدولي**»، ولقد أعقبت هذين العنصريْن خاتمةٌ تضمنت استنتاجاتٍ على درجةٍ بالغةٍ من الأهمية بالنسبة إلى موضوع الفساد، وطرق مكافحته على الصعيد الدولي.

تعتمد الورقة تحقيباً إجرائياً لفهم الانتقال الحاصل على الصعيد الدولي من عدم الاكتراث بموضوع الفساد وصناعته، إلى صيرورته بنداً قاراً في جدول أعمال المنتظم

(*) أستاذ العلوم السياسية، جامعة مراكش.

الدولي ومؤسساته. وقد عزا البحث مصدر هذا الانتقال إلى التغير الذي طال هيكلة النظام الدولي بعد «اختفاء أحد القطبين اللذين شكلا ركيزة هذا النظام على مدى أكثر من نصف قرن»، حيث غدا التستر عن الحديث عن الفساد والتنبيه إلى مخاطره، باسم احترام مبدأ عدم التدخل، غير جائزٍ ولا مقبولٍ، وتعالت في المقابل الأصوات المشهِّرة به، والمبشِّرة باعتماد الحكم الصالح علاجاً له.

تتأسس الورقة على **نمذجةٍ** مفادها أن هناك ثلاث قوىً متفاعلةٍ على الصعيد الدولي تتحكم بالدور الذي تلعبه المنظمات الدولية في مجال الفساد وتؤطّره. ويتعلق الأمر بمؤسّسات المجتمع المدني العالمي التي لها مصلحةٌ حقيقيةٌ في مقاومة كل أشكال الفساد بغضّ النظر عن مصادره، والقوى التي تروم استغلال مفهوم الفساد لتحقيق مآربها السياسية والإيديولوجية، والأطراف التي لها مصلحةٌ في استمرار الفساد وانتشاره ممثلةً في تحالف النخب الحاكمة في عددٍ من دول العالم الثالث، والمصالح الدولية المستفيدة من فساد النخب. بيد أن الورقة، وهذه نقطةٌ خلافيةٌ، تستبعد أن تكون المؤسسات الدولية، ولا سيما الحكومية مدفوعةً بـ «عوامل سياسيةٍ وإيديولوجيةٍ بحتةٍ تجعلها تبدو وكأنها مجرد أدواتٍ في يد القوى المنتصرة في الحرب الباردة». . ويرى الباحث أن هناك محاولاتٍ جادةً من طرفها (المؤسسات الدولية) لتجنيب مفهوم الحكم الصالح السقوط في أتون التوظيفات السياسية والإيديولوجية.

يُسجَّل للورقة وضوحها في استعراض الوسائل والآليات القانونية المعتمَدة من طرف المنظمات الدولية لتشخيص الفساد والاجتهاد في مكافحته، ومن ذلك إبرام المعاهدات والاتفاقيات ذات الشأن بغية الضغط على النظم لتكييف قوانينها الداخلية مع الالتزامات الدولية المناهضة للفساد والهادفة إلى علاجه.

والحال أن برامج كثيرةً أشرفت عليها الوكالات المتخصصة لتسيير سبل المكافحة، كما هو حال برنامج الأمم المتحدة للتنمية، علاوةً على إشارة الورقة «إلى الأهمية المتزايدة لآلية «اللامشروطية» (conditionnalité) المستخدَمة من طرف المنظمات الدولية الاقتصادية في الترويج للحكم الصالح ومبادئه، وكذلك البحوث والدراسات المنجَزة إما بتكليفٍ من مجتمع الباحثين والخبراء لفائدة المنظمات الدولية، أو من لدن هذه الأخيرة نفسها في نطاق الاختصاصات المنوطة بها، علماً أن هناك قيمةً استراتيجيةً كبرى، بتقدير الورقة، لهذا النوع من الأعمال في سياق تشخيص ظاهرة الفساد، وتبيان مصادره ومواطنه، وصياغة استراتيجيات معالجته.

لم يكن بإمكان الورقة القيام بمسح شاملٍ للمنظمات الدولية ذات الشأن، وقد نبّهت إلى هذه الصعوبة في المقدمة، بيدَ أنها توفقت في انتقاء نموذجينْ يتمتعان في تقديري بقدرٍ كبيرٍ من التمثيلية، يتعلق الأمر بـ «منظمات الشفافية العالمية» و«صندوق النقد الدولي». حيث تُعدّ الأولى نتاجاً لمساعي المجتمع العالمي ونضاله من أجل تعرية مصادر الفساد ومقاومة صنّاعه، في حين تُعتبر الثانية تعبيراً عن القوى المتنفّذة في النظام الدولي من الناحيتينْ الاقتصادية والمالية.

عزَت الورقة تأسيس الفكرة التعبوية التي أطلقت الحركة العالمية لمكافحة الفساد إلى افتراضينْ، يذهب الأول إلى أن المصدر الكبير للفساد يعود إلى الرشاوى وشراء الذِمم والتفنن في اقتناص الصفقات الدولية الكبرى التي يمارسها المسؤولون الدوليون بالتواطؤ مع النخب الحاكمة في شتى دول العالم، في حين حمّل الثاني المنظمات الدولية الحكومية، ولاسيما مجموعة البنك الدولي، مسؤولية التستر عن ظاهرة الفساد والاستنكاف عن مقاومة صنّاعه، الأمر الذي يفسر عدم حظوة منظمة الشفافية الدولية بقبول عددٍ من القوى المتنفّذة في العالم، التي شكّلت منذ زمنٍ بعيدٍ تياراً واسعاً حامياً للفساد ومشجِّعاً عليه، سواء داخل المنظمات الدولية، أم على صعيد الشركات والمركّبات الصناعية والمالية العملاقة. بيد أن منظمة الشفافية الدولية، ما انفكت في تقدير الورقة، تبدي قدراً كبيراً من الممانعة حيال أوجه الضغط المَمارسة على نشاطها، بالاجتهاد في تنويع أساليب عملها كبنك معلوماتٍ، أو بيت خبرةٍ عالمي لمكافحة الفساد، أو التعاون مع نظيراتها من المنظمات ذات السمعة المهنية المحترمة، أو كقوةٍ اقتراحيةٍ في سياق السعي إلى مكافحة الفساد بواسطة التشريعات الدولية.

يجد المعقب قدراً كبيراً من الرجاحة في اختيار الورقة صندوق النقد الدولي عيّنةً لفحص المجهودات الرامية إلى مكافحة الفساد والترويج للحكم الصالح، لما لهذه المؤسسة من سلطاتٍ اقتصاديةٍ وماليةٍ واسعةٍ على دول العالم، ليس بغرض كفالة توفير شروط الاستقرار المالي والنقدي كما ألمحت الورقة، بل بأفق التأثير في السياسات العمومية والتدخل في صنع القرارات ذات الصلة بجوهر السيادة ومناطها، ولعل الباحث خير من يعلم رصيد «مجموعة البنك العالمي» (World Bank Group) في ميزان التغيرات العميقة التي طالت اقتصادياً عدداً من الدول منذ مستهل ثمانينيات القرن الماضي، وانعكست على توازنات مجتمعاتها. فالبنك بوظائفه المتعددة يستطيع المساهمة، إن أراد، في إشاعة مبادئ الحوْكمة الاقتصادية والمالية كالشفافية والمحاسبية والمنافسة.

بيد أن إمكانية تحقق هذه الإرادة مرتهنٌ بمدى قبول البنك إعمال هذه المبادئ على نفسه كما ألمحت الورقة إلى ذلك بشدّة.

ـ ٣ ـ

جاءت خاتمة الورقة وخلاصاتها التقويمية مركزةً وذات عمقٍ استقرائي.وفي هذا السياق، نشاطر الباحث تشديده على المسؤولية المشتركة عن استمرارالفساد واستشرائه، كما نؤكّد معه تحمل الحكومات والشركات الدولية النشاط الجزء الأكبر من ذيوع هذه الآفة، وامتداد نطاقها. ولعل الورقة محقةٌ حين نبّهت إلى أن التراكمات التي تحققت في مضمار البحوث والدراسات بخصوص مفهوم الحكم الصالح، وآليات تحقيقه كانت في جذر الانتقال الحاصل من افتراض الحوْكمة الجيدة كمقولةٍ نظريةٍ إلى ما يشبه البدَهيات والمسلّمات، وإن كانت وفرة التراكمات غير كافيةٍ للتأشير على صيرورة المفهوم قيمةً متمثلةً من لدن الجميع، وقابلةً للتطبيق والإنجاز، إذ نزعم القول إن تباين درجات التطور واختلاف الثقافات ونظم القيم لازالت تحول دون استقرار مفهوم الحوْكمة وتوطنه.

من مفارقات ورقة الباحث وهي قليلةٌ، إشارتها القوية في الفقرة ما قبل الأخيرة، إلى اختلال موازين القوى العالمية لصالح الفساد والمفسدين، ولقد شخّصها الباحث في « التحالف العضوي بين النخب الحاكمة في العالم الثالث والشركات العملاقة المدعومة من جانب حكومات الدول الغنية..»، مشيراً إلى زيف خطاب القوى المهيمنة حول الليبرالية والديمقراطية، ومسؤوليتها المشتركة في دعم رموز الفساد من الحكام في آسيا وإفريقيا. لذلك، كنت أتمنى على الورقة أن تحظى البلاد العربية في متنها بوافر التحليل وعميق المعالجة. فتقارير المنظمات الدولية المهتمة بمكافحة الفساد لا تخلو من معطياتٍ عن فصول الفساد التي استشرت في المنطقة منذ عقود، كما كنت أنتظر من الورقة أن تتعمّق في مقاربة وجوه التقاطع بين المنظمات الدولية ذات الاهتمام بمكافحة الفساد والتبشير بالحكم الصالح ومصالح الدول المتنفذة فيها، أي تعرية فساد طيفٍ من أولئك الذين نعتهم جان زيغلر بـ «سادة العالم الجدد»، أي النهابون، والمرتزقة[1].

(١) انظر: جان زيغلر، **سادة العالم الجدد: العولمة ـ النهابون ـ المرتزقة ـ الفجر** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٣).

المناقشات

١ ـ إسماعيل الشطي

لماذا يتحرك المجتمع الدولي بمنظماته الحكومية وغير الحكومية ضد الفساد اليوم وليس قبل عقودٍ؟ إذا كان الأمر يعود إلى أن المواثيق الدولية التي تحكم علاقات المجتمع الدولي قد حالت دون التدخل بالشؤون الداخلية، فهذا لا يصح في حالة الدول المانحة، التي لم تضع للشفافية اعتباراً في شروطها كل تلك العقود؟ ولماذا لم تنشأ منذ ذلك الوقت منظمات غير حكوميةٍ تحارب الفساد؟ وهل يتوافق تعريف الشفافية المعتمَد في البحث مع ثقافات الشعوب والأمم المختلفة؟ أم أنه ينطلق من ثقافة الأقوى؟ هذه التساؤلات ليست لإثارة الشكوك في الحملة الحالية المحمودة لمحاربة الفساد، بل لمحاولة الفهم.

٢ ـ محمد جمال باروت

لو كنت في مكان المعقب أو الباحث لسألت عن الفساد داخل هذه المؤسسات الدولية، وأخص هنا المؤسسات الرؤوفة مثل البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، فغالباً ما تتعرض مشاريع البرنامج والتي تتم بالتعاون مع الحكومات الوطنية من دون قصدٍ من البرنامج نفسه بالضرورة إلى مصدرٍ لتعزيز وتدعيم آليات فسادٍ داخل هذه الحكومات من خلال مجموعة من النخب البيروقراطية السلطوية والخبراء الوطنيين والإداريين المقترَحين من هذه الحكومات الذين يتعاملون مع ميزانيات المشاريع كنوعٍ من غنيمة، مما يؤدي إلى هدر وظيفة المؤسسات الرؤوفة، وإعادة إنتاج آليات فسادٍ الدولة «الوطنية» داخلها.

٣ ـ نادر فرجاني

على الرغم من تحفظات الباحث فإني أشير إلى أنه قد تمّ في إطار منظمة الأمم المتحدة إبرام اتفاقيةٍ دوليةٍ شاملةٍ وحاسمةٍ لمكافحة الفساد، فضلاً عن الوثيقة الرئيسة

لمنظمة الشفافية الدولية أو ما يسمّى بكتاب المصادر الذي يجري تعريبه.

٤ ـ محمود عبد الفضيل

أعتقد أن منظمة الشفافية الدولية قد لاقت ترحيباً نخبوياً في أوساط المثقفين والمنظمات غير الحكومية ولم ترتقِ إلى مستوى الحركة الجماهيرية حسبما يرى الباحث، أما عن مؤشّرات التقرير السنوي لهذه المنظمة والذي يجري الاحتفاء به، فهناك قضايا تحتاج إلى مزيدٍ من التمحيص مثل طبيعة العيّنة التي يتم استمزاج رأيها أو مدْركاتها حول ممارسات الفساد، وضرورة تطوير المؤشرات المستَخدمة في تغطية كافة جوانب الفساد في المنطقة العربية قبل تبنيها من جانبنا على علاّتها. وقد تؤدي هذه العيوب إلى حدوث تشويهاتٍ في الترتيب التنازلي (Ranking) للدول العربية، ومواقعها النسبية في خريطة الفساد العالمي.

٥ ـ عماد الشيخ داود

بهدف الإضاءة لا أكثر لما أشار إليه البحث حول انعدام الشفافية الأمريكية في احتلال العراق، فإن رئيس هيئة النزاهة في العراق قد أخبرني إن منظمة الشفافية الدولية قد فرضت بعض الشروط التي لا يمكن التعامل معها، فهي إما مُنعت من دخول العراق أو أنها لا ترغب في العمل فيه.

٦ ـ غسان بن جدو

السلطة العربية عامل فسادٍ وإفسادٍ، وتكثيف المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية الاهتمام بالفساد في المنطقة العربية يجب ألا يوقعنا في نظرية المؤامرة الدولية وإن كانت تلك المؤسسات تتحرك طبقاً لحساباتٍ سياسيةٍ وإيديولوجيةٍ، فالإصلاح ضرورةٌ وأولوية.

٧ ـ فايز الصياغ

هناك في ما يخص الدول العربية كثيرٌ من الفجوات في التقرير الدولي وفي البيانات ومؤشرات مدْرَكات الفساد التي تشرف منظمة الشفافية العالمية على إصدارها. وهو ناتجٌ عن قلّة المسوح المعتَمدة في استصدار البيانات والمؤشرات، والارتفاع النسبي في هامش الخطأ (Margins of Errors)، فضلاً عن أن بعض المسوح المحلية التي قامت بها بعض الفروع (Chapters) يغلب عليها الهواية المنهجية، وتجري على عيّناتٍ صغيرةٍ من رجال الأعمال فقط، وتتم بالبريد، وتعامل الفساد المحلي بشكلٍ شبه منعزلٍ عن البيئة المحلية والإقليمية والدولية التي تجري فيها ممارسات الفساد.

٨ ـ السيد زهرة

إن استخدام القوى المهيمِنة لما توفره المنظمات الدولية من معلوماتٍ حول الفساد لا يقلّل من شأنها، على الرغم من أن المعايير التي تستخدمها تلك المنظمات لا تقدّم بالضرورة صورةً صحيحةً عن الوضع في الدول العربية.والسؤال: كيف يمكننا استخدام هذه المعلومات؟ وتشكيل منظمةٍ عربيةٍ أهليةٍ للشفافية تكشف عن الفساد وتحشد الجهد العام لمكافحته؟

٩ ـ عزمي الشعيبي

إن الإشكالية التي تواجه نشطاء المنطقة العربية في مواجهة الفساد ليست مؤامرة المؤسسات الدولية مثل منظمة الشفافية الدولية بل عدم وجود بيوت خبرةٍ عربيةٍ في مجال مواجهة الفساد في الوقت الذي صاغت المنظمات الدولية قواعد وأسس مواجهة الفساد وتشخيص أسبابه بناءً على واقع المجتمع الغربي والذي لا ينسجم مع واقعنا العربي بسبب اختلاف درجة تطور المجتمع العربي وثقافته وقيمه. والمطلوب تأمين مواءمةٍ عربيةٍ لهذه المراجع. وإن انحسار عدد منظمات الشفافية المحلية العربية، وتخوفها من العمل الإقليمي، وصعوبة التمويل، يشكل عائقاً يتطلب التصدي له. فلا يعقل افتقاد أكثر من دولةٍ عربيةٍ لمؤسساتٍ أهليةٍ تعمل في برامج مكافحة الفساد بسبب تخوفها من بطش السلطات.

١٠ ـ يان هيننغسون

في ما يخص نزاهة منظمة الأمم المتحدة، هل يرى الباحث أن القيم والمبادئ التي تأسّست عليها قد أمسَت عالميةً أم ما زالت تعكس تراثاً أخلاقياً غربياً؟

١١ ـ حنان يوسف

إن صندوق النقد الدولي يعاني نفسه من الفساد القِيمي، ويعتمد على مبدأ التصويت الترجيحي بدلاً من المساواة السيادية. ومن يملك هو الذي يقرّر، وهذا نمط من الفساد بينما الرهان الحقيقي لمنظمة الشفافية العالمية يتمثل في مدى قدرتها على الأداء التعبوي كمنظمةٍ مدنيةٍ، لا الاقتصار على الدور الرقابي.

١٢ ـ جورج العبد

ليس لديّ سوى توضيح نقطةٍ تتعلق بالظروف التي أدّت بصندوق النقد الدولي إلى الاهتمام بموضوع الشفافية، وإقرار برنامج تطبيقها ومعاييرها في الميادين التي تعمل فيها وهو ما يسمى (Reports on ROSC Standards and Codes) في مجالات المالية العامة والنظام المالي وإحصاءات الاقتصاد الكلي. ويمكننا القول إن الأزمة المالية في

آسيا في العام ١٩٩٧ كانت أهم محفزٍ لصندوق النقد للانتباه إلى موضوع الشفافية، وإدراجه ضمن برنامج عمله، ولا سيما في إطار نظام المشاورات السنوية مع الدول الأعضاء، وكذلك في تمويل برامج الإصلاح.

فعند اندلاع الأزمة الآسيوية اكتشف القائمون على صندوق النقد الدولي، والذين طُلب منهم التدخل للمساعدة نقصاً هاماً في المعلومات حول اقتصاديات هذه الدول، كما كانت تنقص المسؤولين أنفسهم في تلك الدول هذه المعلومات، وذلك بسبب عدم تطوّر نظم الحصر والرقابة والمتابعة بالقدر الكافي. من هنا تبلور التوجه داخل الصندوق، بطلبٍ من الدول الأعضاء المتمثلة في مجلس إدارته وجهازه، لتطوير إطارٍ ومعايير مناسبةٍ لإعداد المعلومات اللازمة وتنظيمها واستخدامها. من هنا نشأ برنامج العمل بالشفافية وإقرار النظم والمعايير المتعلقة بتطوير المعلومات ونشرها وتوزيعها ضمن إطار برنامج الشفافية المعمول به حالياً في المؤسسات الدولية.

إن مطلب الشفافية لم ينحصر في المؤسسات الدولية بل هو مطلبٌ شعبيٌ في هذه الدول، وذلك لأن المسؤولين في هذه البلدان لم يكونوا يصارحون مواطنيهم بكل ما يجري باسمهم، ولا سيما فيما يخص إدارة المال العام. وعندما تَحلّ الأزمة، فإن المواطن العادي هو الذي يدفع الثمن في نهاية الأمر، وذلك من خلال تحمله المزيد من الضرائب والرسوم، أو معايشته لمعدّلاتٍ مرتفعةٍ من التضخم، أو حرمانه من خدماتٍ حكوميةٍ لم تعد الدولة قادرةً على تمويلها بسبب هذه الأزمات، وقد تجسّدت هذه المطالب بالشفافية في نداءات المنظمات غير الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني داخل هذه البلدان وخارجها.

١٣ ـ إدوار الدحداح

سأبرز في صدد اهتمام المنظمات الدولية منذ مطلع التسعينيات من القرن الماضي خمسة أنواع رئيسةٍ من العوامل التي دفعت إلى ذلك:

ـ عوامل جيوسياسية: وهي عدّة، منها عواملٌ ناجمةً عن انهيار الاتحاد السوفياتي وما رافق ذلك من اضمحلال نظام الاقتصاد الموجّه من الدولة، وافتراس الشركات الخاصة لما تبقى من الهيئات العامة في الدول المنبثقة من هذا الاتحاد، وما يعرف بمفهوم وقوع الدولة «رهينةً» للمصالح الخاصة (Slote Coptme) وليس من باب الصدف أن تطرّقت أولى دراسةٍ شاملةٍ أعدّها البنك الدولي عن الفساد والحكم الجيّد إلى منطقة شرقي أوروبا وبلدان الاتحاد السوفياتي السابق.

ـ عوامل اقتصادية، مثل الأزمة المالية الآسيوية في آخر سنوات القرن الفائت.

ـ عوامل أكاديمية ومعرفية: صدرت في أوائل ثمانينيات القرن الماضي مجموعة دراساتٍ أعادت دور القطاع العام ومؤسسات الدولة إلى صلب النقاش عن التنمية والنمو، بعد عقودٍ من هيمنة النظريات النيوكلاسيكية للنمو المقلّلة لهذا الدور.

ـ عوامل إدارية داخلية: ومنها تركيز بعض الدول ذات العضوية في المؤسسات الدولية (كاليابان والسويد وهولندا بخصوص البنك الدولي) على استثمار حصّتها من الهِبات في مشاريع متعلقةٍ بمكافحة الفساد وتعزيز الحكم الجيد.

ـ عوامل أخرى مثل تنامي قوة وحجم منظمات المجتمع المدني على الصعيد العالمي مثل منظمة الشفافية العالمية (TI) فتزامنت بداية تعاطي البنك الدولي مع مسائل الفساد بصورةٍ شاملةٍ مع الخطاب الذي ألقاه رئيسه جامس ولفنسن سنة ١٩٩٦ في لقاءٍ مع منظمة الشفافية العالمية، والذي بات يعرف بخطاب «سرطان الفساد». أخيراً أودّ أن أدعو إلى تقويم دور وأداء تلك المنظمات الدولية على المديينْ المتوسط والبعيد، فهي نفسها تتطور وتتجدّد وتتحول متأثرةً بالعوامل التي تحيط بها.

١٤ ــ فهد الفانك

تستطيع المؤسسات الدولية مثل صندوق النقد والبنك الدوليين أن تفرض شروطها، لكنها للأسف تترك للدولة المعنيّة حق نشر تقاريرها أو إبقائها طيّ الكتمان، وتبدو بوجهين، فتمتدح في العلن إنجازات الحكومة بينما توبّخها وراء الأبواب المغلَقة، على أساس أن ما يهمها هو النتائج وليس تسجيل المواقف.

١٥ ــ حسن نافعة (يرد)

تستحق الأسئلة والاستفسارات والإضافات القيّمة في التعقيب أو المناقشات نقاشاً موسعاً لولا ضيق الوقت المتاح. وسأحاول في حدود هذا الوقت توضيح بعضها.

أولاً: معظم الأسئلة التي طرحها الأخ الدكتور إسماعيل الشطي، ولا سيما ما يتعلق منها بأسباب إثارة موضوع الشفافية الآن وليس قبل ذلك، تجيب عليها الورقة بقدرٍ معقولٍ من التفصيل، ولم يكن هناك وقت في العرض الشفوي للدخول في تفاصيل هذه الأسباب. وكما قلت فإن الحملة الحالية لمحاربة الفساد لها دوافع وأسباب سياسيةٌ وإيديولوجية، ودوافع أخرى موضوعية. وأتفق معه على أن لها جوانب تثير الشكوك لكنها مفيدةٌ في جميع الأحوال.

ثانياً: أما بالنسبة إلى ملاحظات الأخ محمد جمال باروت حول الفساد داخل

المؤسسات الدولية نفسها فقد أشرت إليه إشارةً عابرةً، لكن يصعب القول بشكلٍ مطلقٍ إن البرامج التنموية على إطلاقها تصب في اتجاه تعزيز مراكز نخبٍ فاسدةٍ، وحتى لو تمّ ذلك فإنه يتم دون قصدٍ أو ترتيبٍ، لأن أسبابه تتعلق بهيكل وموازين القوة في النظام الدولي الرسمي، أي نظام الدول والحكومات، والذي وُجدت المنظمات الدولية الحكومية لدعم ركائزه، والمحافظة عليه، وليس لهدمه أو تغييره. فإذا ما كانت الحكومات القائمة فاسدةً، فإن المؤسسات الدولية التي تعبّر عنها لا بد وأن تعمل في الاتجاه الذي يخدم ويقوي مراكز تلك الحكومات وليس العكس. غير أن مُخرَجات المنظمات الدولية، وبالتالي البرامج التنموية، لا تعكس أهداف دولةٍ بعينها أو مجموعةٍ معينةٍ من الدول، بل هي محصّلةٌ لمجمل تفاعلات القوى داخل هذه المنظمات، وبالتالي فالبرامج التنموية لا تتعمّد تكريس الفساد، لكن ربما الأفضل أن نقول إنها قد تكون برامج غير فاعلةٍ، إما بسبب ضآلة الموارد المتاحة من خلالها أو بسبب ضخامة الجهاز البيروقراطي الدولي الذي يديرها، وارتفاع تكلفة بند الأجور والمرتّبات، والمصروفات الإدارية في هذه البرامج إلى درجةٍ كبيرة.

ثالثاً: إشارة الأخ الدكتور محمود عبد الفضيل إلى أن العبارة التي وصفت منظمة الشفافية الدولية بالحركة الجماهيرية، كان مبالغاً فيها، وأن مقارنتها بالحركة المناهضة للعولمة ليست دقيقةً. فالواقع أن المنظمة وجدت ترحيباً جماهيرياً حاراً عند الإعلان عن نشأتها، وعكست ملايين البرقيات والرسائل التي وصلتها بالبريد الالكتروني هذا الترحيب، لكن منظمة الشفافية الدولية ليست منظمةً نضاليةً (Militant) تقوم على وسائل التعبئة الجماهيرية والضغط على الحكومات من خلال التظاهر واستخدام الوسائل والآليات التي تتبعها الحركة المناهضة للعولمة، بل هي منظمةٌ نخبويةٌ بطبيعتها تقوم على إجراء الدراسات والبحوث والضغط على الحكومات من خلال نشاطها في كشف الفساد وتقصي أبعاده وبيان سبل مكافحته ومقاومته. أما نقده للمقياس الخاص بمدرَكات الفساد فأنا أتفق معه، ولم تكن القضية التي أعالجها في هذه الورقة هي تقويم هذا المؤشّر أو غيره من المؤشّرات، وإنما استعراض الجهود البحثية التي قامت بها هذه المنظمة، بصرف النظر عما يمكن أن يُوجَّه إلى المنهج المستخدَم في قياس هذه المؤشّرات من نقد. وأضم صوتي إلى صوته في ما يتعلق بمطالبة المختصين العرب بالحرص عند استخدام هذه المؤشّرات، والعمل على بلورة مؤشّراتٍ ومقاييس أكثر ملاءمةً للواقع العربي.

رابعاً: أتفق مع ملاحظة الأستاذ غسان بن جدو في أن الاعتراف بوجود دوافع سياسيةٍ وأيديولوجيةٍ وراء الحملة الحالية لمكافحة الفساد لا يعني أنها مؤامرة، وقد أكّدتُ في ورقتي على وجود عوامل أخرى موضوعيةٍ تشير إلى تفاقم ظاهرة الفساد،

وخاصةً في الدول النامية، وتبرّر ضرورة العمل على مكافحته بصرف النظر عن دوافع الدول الغربية من وراء هذه الحملة.

خامساً: أضم صوتي إلى صوت كل المطالبين بإعداد مؤشّرٍ أو بارومترٍ عربي لقياس الفساد، ومن واجب هذه الندوة أن تدفع باتجاه العمل على إنشاء منظمةٍ عربيةٍ لمكافحة الفساد، أو على الأقل إنشاء مرصدٍ عربي، أو بيت خبرةٍ عربي لدراسة هذه الظاهرة والتعامل معها على أسسٍ علميةٍ. ولذلك أتفق في هذا الصدد مع كل ما قاله الأخ الأستاذ السيد زهرة والأخ عزمي الشعيبي.

سادساً: سؤال الدكتور يان هننغسون حول نزاهة ومصداقية الأمم المتحدة يحتاج إلى إجابةٍ مفصّلةٍ لا يتسع لها الوقت هنا. وأحيله إلى دراستين لي عن الأمم المتحدة. الأولى بعنوان «**الأمم المتحدة في نصف قرن**»[1]، والثانية بعنوان «**إصلاح الأمم المتحدة**»[2]. والمشكلة ليست نزاهة الأمم المتحدة بل عدم قدرة هذه المنظمة الدولية على التكيّف مع التحولات التي طرأت على النظام الدولي، وهناك حاجةٌ ملحةٌ لإصلاح مؤسسات الأمم المتحدة التي نشأت وترعرعت في ظل النظام الدولي ثنائي القطبية، وهذا الإصلاح لا بدّ أن يكون شاملاً حتى تصبح المنظمة قادرةً على لعب دورٍ فاعلٍ في النظام الدولي الحالي.

سابعاً: أشكر الأخت الدكتورة حنان يوسف على ملاحظاتها وأعتقد أنها وضعت يدها بدقةٍ على حدود فاعلية الدور الذي يمكن أن تقوم به المنظمات الدولية سواء الحكومية منها أم غير الحكومية. ومن المعروف أن المنظمات الحكومية تنقسم، من حيث طريق اتخاذ القرار فيها إلى نوعين، يأخذ أولهما بنظام التصويت الترجيحي، وتعكس الأوزان التصويتية للدول أوزانها السياسية أو الاقتصادية الفعلية، وبالتالي تسيطر عليها الدول الكبرى في النظام الدولي. ومن هذه المنظمات صندوق النقد الدولي. وإن سياسات هذه المنظمات تعكس في الواقع أجندة القوى المتحكمة أو المهيمنة في النظام الدولي. ولا أعتقد أن هذه الدول ترغب في مكافحةٍ حقيقيةٍ للفساد، فضلاً عن أنها تمارس أنواعاً عديدةً من عدم الشفافية، وبالتالي فإنّ سياساتها في هذه المضمار انتقائيةٌ وموجهةٌ لخدمة أهدافها السياسية والإيديولوجية.

---

(١) حسن نافعة، **الأمم المتحدة في نصف قرن: دراسة في تطور التنظيم الدولي منذ ١٩٤٥** (الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، ١٩٩٥).

(٢) حسن نافعة، **إصلاح الأمم المتحدة** (القاهرة: كلية الاقتصاد، مركز البحوث والدراسات السياسية، ١٩٩٥).

وهناك أيضاً المنظمات الدولية غير الحكومية وهذه تلعب دوراً مهماً في مجال دراسة الظاهرة، وبيان أبعادها وتعقيداتها المختلفة، وتحاول بحث سبل وآليات العلاج، لكنها تعتمد على مجتمع مدني دولي ما زال تأثيره محدوداً أيضاً، وبالتالي فإنّ قدرته على لعب دورٍ فعّالٍ في مجال مكافحة الفساد والتبشير بالحكم الصالح، هو بطبيعته دورٌ مساعدٌ وضاغطٌ، ولكنه لا يمكن أن يكون حاسماً. وفي هذا السياق أعتقد أن قضية مكافحة الفساد والترويج للحكم الصالح قضيةٌ داخليةٌ في المقام الأول تهم الشعوب داخل كل دولةٍ على حدةٍ، لأنها قضيةٌ تتعلق بمصيرها ومستقبلها. لكن هذا لا يقلّل بالطبع من أهمية الدور المساعد الذي قد تلعبه المنظمات الدولية الحكومية منها وغير الحكومية.

ثامناً: مداخلة السيد الدكتور جورج العبد تضيف إلى الورقة معلوماتٍ قيّمةً، ولاسيما في ما يتعلق بالظروف والملابسات الدولية التي دفعت صندوق النقد الدولي إلى الاهتمام بموضوع الشفافية ومكافحة الفساد. وأهمية ما قاله تستند بالطبع إلى خبرته الدولية الطويلة.

تاسعاً: الدكتور إدوارد الدحداح سرد قائمةً أخرى بالأسباب والعوامل المتضافرة والمكمّلة لبعضها التي جعلت المنظمات الدولية مثل الصندوق الدولي والبنك الدولي تهتم بمعالجة قضايا الحكم الجيّد والفساد، لكني أعتقد أن هذه الأسباب يمكن اعتبارها تنويعاتٍ أو تفصيلاتٍ على المجموعتين الرئيسيتن للأسباب المذكورة في ورقتي، أي الأسباب السياسية ـ الإيديولوجية والأسباب الموضوعية ـ الفنية.

أكرّر مرةً أخرى شكري وتقديري لكلّ هذه المداخلات، وأعتبرها إضافةً قيّمةً إلى البحث.

القسم الخامس

دراســة حــالات عربيــة

الفصل السادس عشر

دراسة حالة الإمارات العربية المتحدة

يوسف خليفة اليوسف(*)

مقدمة

الفساد يعني الخلل والاضطراب والتلَف(1)، كما أنه يعني إلحاق الضرر بالأفراد والجماعات، وهو ناشئٌ من سلوك الإنسان وحده مصداقاً لقول الحقّ سبحانه وتعالى ﴿**ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس**﴾(2). وقد نفّر الخالق سبحانه وتعالى من المُفسِد بمقارنته بالمنافق أحياناً، وبناقض الميثاق أحياناً، وبمن يهلك الحرْث والنسل أحياناً أخرى في قوله ﴿**وإذا تولى سعى في الأرض ليفسد فيها ويهلك الحرث والنسل والله لا يحب الفساد**﴾(3). وقد شدّد الحقّ تبارك وتعالى عقوبة المفسِدين في الدنيا والآخرة في قوله تعالى ﴿**إنما جزاء الذين يحاربون الله ورسوله ويسعون في الأرض فساداً أن يقتّلوا أو يصلّبوا أو تقطّع أيديَهم وأرجلهم من خلاف أو يُنفوْا من الأرض ذلك لهم خزي في الدنيا ولهم في الآخرة عذاب عظيم**﴾(4). أما **تقرير التنمية** الصادر عن البنك الدولي، فإنه يعرّف الفساد بأنه سوء استغلال السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة(5) وفي استبيانٍ حديثٍ لقرابة مائةٍ وخمسين مسؤولاً رئيساً من ستين

(*) أستاذ في كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الإمارات العربية المتحدة.

(1) **المعجم الوسيط**، ط 2 ([د. م.: د. ن.]، 1973)، مج2: **إحياء التراث**، ص 688.

(2) **القرآن الكريم**، «سورة الروم،» الآية 41.

(3) المصدر نفسه، «سورة البقرة،» الآية 205.

(4) المصدر نفسه، «سورة المائدة،» الآية 33.

(5) *World Development Report* (Washington, DC: Oxford University Press, 1997), p. 102.

دولةً ناميةً، أكّد هؤلاء أن الفساد هو أكبر معوقٍ للتنمية[٦].

لقد ازداد الاهتمام في السنوات الأخيرة بقضايا الفساد لعدة أسبابٍ، منها ثورة المعلومات التي سهّلت اكتشاف الفساد، ومنها زيادة عدد الدول التي حصلت فيها درجةٌ أو أخرى من درجات المشاركة السياسية التي مكّنت الشعوب من مراقبة حكوماتها ومحاسبتها، والاطلاع على إدارتها للموارد، ومنها إحلالُ القروض التجارية محل الهِبات والمساعدات في حركة تحويل الأموال من الدول المتقدمة إلى الدول النامية، الأمر الذي أجبر هذه الأخيرة على ممارَسة بعض الشفافية في حساباتها وإنفاقها حتى تتمكن من الحصول على نصيبٍ من هذه القروض، ومنها تغلغل دور الحكومات في المجتمعات النامية سواءٌ من خلال تحصيل الضرائب أم الإنفاق الحكومي، أم فرض القيود والقوانين، مما أدّى إلى إيجاد تربةٍ خصبةٍ للفساد وهدر الموارد، ولا سيما في ظلّ تهميش ومحدودية دور مؤسسات المجتمع المدني التي تقوم عادةً بدور المدافعة، أي المساءلة أو التقويم لدور الحكومات مصداقاً لقوله تعالى ﴿**ولولا دفع الله الناس بعضهم ببعض لفسدت الأرض**﴾[٧]، وأخيراً وليس بآخر، تخلّي الدول الصناعية عن كثيرٍ من الدول النامية التي ينتشر فيها الفساد، ولا سيما بعد انتهاء الحرب الباردة، وتحوّل هذه الدول إلى عبءٍ ثقيلٍ في عصر العوْلمة، وما تتضمنه من شعاراتٍ للحرية وحقوق الإنسان[٨]. ومما عمّق من هذا التخلي للدول الصناعية عن حلفاء الأمس هو ما حدث في ١١ أيلول/سبتمبر واعتبار الدول الصناعية أن هذا العنف الذي طالها في عقر دارها يعود بدرجةٍ كبيرةٍ إلى فساد الأنظمة في الدول النامية، وعدم قدرتها على احتواء الأزمات.

الفساد موضوعٌ متشعبٌ ومهمٌ، وانعكاساته متنوعةٌ ومتفاوتةٌ، وعلى الرغم من أن هناك بعض التشابه في صور هذه الظاهرة ومظاهرها وآثارها في كثيرٍ من الدول، غير أن هناك تفاوتاً وتنوعاً في الجزئيات والدرجة وطرق العلاج، الأمر الذي يجعل دراسة حالات الفساد على مستوى الأقاليم أو الدول، أو حتى المدن، منهجاً سليماً ومجدياً في اعتقادي لأنه ينقلنا من العموميات إلى الجزئيات والتفاصيل، الأمر الذي يعمّق من فهمنا لهذه الظاهرة، ويرفع من قدرتنا على وضع العلاج لها. وانطلاقاً من هذه القناعة، فإن الورقة الحالية ستسلط الضوء على قضية الفساد في دولة الإمارات

---

(٦) C. Gray and D. Kaufmann, «Corruption and Economic Development,» *Finance and Development* (March 1998), pp. 7-8.

(٧) **القرآن الكريم،** «سورة البقرة،» الآية ٢٥١.

(٨) Vito Tanzi and Hamid Davoodi, «Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, Cures,» *IMF Staff Papers*, vol. 45, no. 4 (December 1998).

العربية المتحدة[٩]. وعلى الرغم من حساسية هذا الموضوع وندرة المعلومات والبيانات المتعلقة به، إلا أن الحديث عنه أصبح أمراً مهماً، كما ذكرنا سابقاً، وحسبنا القول إن منطلقنا ونحن نعالج هذا الأمر هو قول الحق سبحانه وتعالى ﴿**قال يا قوم أرأيتم إن كنت على بيّنة من ربي ورزقني منه رزقاً حسناً وما أريد أن أخالفكم إلى ما أنهاكم عنه إن أريد إلا الإصلاح ما استطعت وما توفيقي إلا بالله عليه توكلت وإليه أنيب**﴾[١٠] وقول الرسول صلى الله عليه وسلم «الدين النصيحة»، قلنا: لمن؟ قال: «لله، ولكتابه، ولرسوله، ولأئمة المسلمين وعامتهم»[١١].

فهل هناك فسادٌ أو سوء استغلالٍ للسلطة في دولة الإمارات؟ وما مظاهر هذا الفساد؟ وما أسبابه؟ وما درجته؟ وكيف ينعكس هذا الفساد على تنمية هذه الدولة وأمنها؟ وما طرق علاجه؟ هذه بعض التساؤلات التي سنحاول الإجابة عنها في سياق هذه الورقة التي تنقسم إلى مقدمةٍ وثلاثة أجزاءٍ وخاتمةٍ. **الجزء الأول** ونحلّل فيه أسباب الفساد ومظاهره في دولة الإمارات، و**الجزء الثاني** شرحٌ لأهم الآثار المترتبة على الفساد، و**الجزء الثالث** محاولةٌ لاقتراح بعض مداخل العلاج، و**الخاتمة** تلخّص أهم نقاط البحث.

أولاً: الأسباب والمظاهر

لا يختلف اثنان على أن الفساد ظاهرةٌ لا تكاد تخلو منها دولةٌ على وجه الأرض، ولكن ما يهمنا هو حجم هذا الفساد وطبيعة البيئة التي يحدث فيها. فالفيروس في الجسد المقْعَد ليس كالفيروس في الجسم الصحيح، والقمامة التي تُرمى في الماء الراكد ليست كتلك التي يجرفها الماء المتحرك، وكذلك حال الفساد.

---

(٩) تأسست دولة الإمارات عام ١٩٧١ بين سبع إماراتٍ تتفاوت في ثرواتها وسكانها هي: أبو ظبي، دبي، الشارقة، عجمان، أم القيوين، الفجيرة، ورأس الخيمة. وحسب آخر الأرقام المتوفرة يصل تعداد سكان دولة الإمارات إلى ٣,٦ مليون نسمة تزيد نسبة الوافدين فيهم على ٧٥ بالمئة ويقدّر الناتج المحلي الإجمالي في العام ٢٠٠٢ بحوالى ٧١,١ مليار دولار يتم إنتاج أكثر من ٥١ بالمئة منه في إمارة أبو ظبي، ٢٥ بالمئة في دبي، ٩ بالمئة في الشارقة، ٢,٨ بالمئة في رأس الخيمة، والباقي في الإمارات الأخرى. وتشير تقديرات صندوق النقد الدولي إلى أن متوسط دخل الفرد للعام ٢٠٠٢ كان يعادل ١٩٦١٣ دولاراً، وتشير المصادر نفسها إلى أن المخزون النفطي لهذه الدولة يعادل تقريبا ٩٧,٨ مليار برميل، بينما تمثل الصادرات النفطية حوالى ٤٥,٧ بالمئة من إجمالي الصادرات، وتشكل الإيرادات النفطية حوالي ٦٣,٣ بالمئة من إجمالي الإيرادات. ويعتبر اقتصاد الإمارات من أكثر الاقتصاديات اندماجاً في الاقتصاد العالمي أو أكثرها عولمةً، إذا شئت، حيث يصل نصيب التجارة الخارجية (الصادرات + الواردات) إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى ما يزيد على ١٢٥ بالمئة وهو رقم مرتفع بكل المعايير الإقليمية والدولية.

(١٠) **القرآن الكريم**، «سورة هود،» الآية ٨٨.

(١١) رواه مسلم.

عندما يحدث الفساد في مجتمع يتصف بالمشاركة السياسية، واستقلالية القضاء، وشفافية القرارات، وتوفر البيانات، وحرية الصحافة، واستقلالها عن السلطة التنفيذية، وحيوية المجتمع المدني من خلال الأحزاب والنقابات والجمعيات والهيئات، فإن الفساد يظل محاصَراً، ويتعرض المتهمون فيه للكشف والمساءلة والعقوبة والتنحية من وظائفهم الرسمية، وبالتالي ردع غيرهم. وهذا ما نراه في الدول الغربية اليوم(١٢). أما إذا لم تتوفر البيئة الصحيّة المذكورة سابقاً، أو بيئة المدافعة كما يصفها القرآن الكريم ﴿**ولولا دفع الله الناس بعضهم ببعض لفسدت الأرض**﴾، فإن الفساد يصبح مرضاً فتّاكاً يتفاقم في حجمه، ويتنوع في صوره، وذلك يؤدي بدوره إلى إحباط الجهود التنموية، والى زيادة تكاليف القيام بأي نشاطٍ اقتصادي، وإلى إضعاف هيبة الدولة والحكومة أمام شرائح المجتمع، مما يفقدها المصداقية والقدرة على تحقيق التنمية والاستقرار(١٣)، كما هو الحال في دولنا الخليجية اليوم. ولكن لماذا؟

في اعتقادي أن السبب **الأول** الذي تتفرّع منه جميع صور الفساد في هذه الدولة وبقية دول الخليج هي المواطَنة المنقوصة. وأقصد بالمواطَنة المنقوصة العلاقة التي تربط ما بين الحكومة و بين بقية أبناء المجتمع، والتي لا تتصف بالشراكة بل بالتبعية. فالمواطَنة شراكةٌ، والشراكة تحمل في طّياتها الحق في صنع القرار، والاعتراض والتصويت والمساءلة وتغيير القيادات وغيرها من الحقوق التي تُعطى للشركاء عادة. أما العلاقة الحالية التي تربط حكومة الإمارات بشعبها، فهي تجعل المواطن أقرب إلى مُواطنٍ من الدرجة الثانية، فهو كالموظف الذي يستلم أجراً وبعض الامتيازات، ولكنه لا يقرّر السياسات الهامة لهذه الشركة. هذه العلاقة غير المتكافئة أو الشراكة المنقوصة بين الحكومة وشعبها، انعكست بدورها على كيفية استخدام الحكومة لسلطاتها ولثروات المجتمع بأكمله.

لم تعد هذه الحكومة تعمل في ظل النظام القبَلّي السابق الذي اتسم ببعض المدافعة بين شيوخ القبائل، ولا هي تبنّت النظام الشوروي المُلْزِم، أو صورةً من الديمقراطية المعاصرة. وبدلاً من كل ذلك، تقوْقعت هذه الحكومة وغيرها من حكومات الدول الخليجية ـ مع بعض التفاوت في الدرجة ـ حول هدفٍ وحيدٍ، ألا

(١٢) Mark Palmer, *Breaking the Real Axis of Evil: How to Oust the World's Last Dictators by 2025* (Lanham, MD: Rowman and Littlefield Publishers, 2003), pp. 8-9.

(١٣) *Better Governance for Development in the Middle East and North Africa: Enhancing Inclusiveness and Accountability*, MENA Development Report (Washington, DC: World Bank, 2003), p. 2.

وهو البقاء في السلطة، الأمر الذي جعل استخدامها للسلطة ولموارد المجتمع في حالاتٍ كثيرةٍ في تضاربٍ مع ما تملية مصالح المجتمع بأجياله الحالية والمستقبلية. هذا التضارب بين مصالح الحكومة وبقية فئات المجتمع هو الذي وفّر بيئةً للفساد، وجعل إمكانية علاجه أصعب. ومما أدّى إلى استمرار هذه المواطَنة المنقوصة واستفحالها، وما يترتب عليها من سوء استغلالٍ للسلطة والثروة، هو قبول المواطنين بها، وعدم الاعتراض عليها، إما جهلاً أو عن قِصر نظرٍ، أو اهتماماً بالمصالح الآنية على حساب المستقبل.

لقد ساعدت في ذلك عواملٌ خارجيةٌ أحياناً وعواملٌ داخليةٌ أحياناً أخرى. ولقد كانت بداية الاتحاد فرصةً سانحةً لوضع الدولة على المسار الصحيح، ولا سيما عندما تقلّد كثيرٌ من المثقفين مناصب سياسيةً وإداريةً مهمةً، ولكن أداء هذه الفئة المثقفة كان دون المستوى المطلوب بكثير. فبعض هؤلاء المثقفين أو حَملة الشهادات كانت لديه نظرةٌ حزبيةٌ ضيقةٌ، سواء كانت قوميةً أم إسلاميةً، مما دفعه إلى استبعاد الآخر. و سخّر بعض هؤلاء المثقفين مناصبه للإثراء، وبعضهم ظلّ ساكتاً عن الحق، وبعضهم أصبح بوقاً للدفاع عن أخطاء الحكومة بدلاً من أن يمثّل روحاً جديدةً للتغيير، ولتصحيح أوضاع هذه الحكومة. وقد أدّت ممارسات هذه الفئة من المثقفين إلى زهد الحكومة في الثقافة والمثقفين، مما أدّى ليس إلى ركود المؤسسات الاتحادية فحسب بل و إلى تراجع أدائها في السنوات الأخيرة لحساب الحكومات المحلية، وبالتالي ظلّ الهم الأول للحكومة تعظيم المكاسب الشخصية مع بعض السلوكيات التجميلية هنا وهناك، بعد أن وجدت من المثقفين من هو على استعدادٍ لأن يكون «ملَكياً أكثر من الملك».

هكذا بقي الخلل في العلاقة بين الحاكم والمحكوم كما هو علاقة رعيةٍ براعٍ، وليست علاقة شريكٍ بشركاء. وقد تأسّست على هذا الخلل ممارساتٌ أغلبها مختَلٌّ كالأساس الذي بُنيت عليه. وسنذكر بعض صور الاعوجاج في هذا البناء لتوضيح ما نقصده. إن اقتناع الحكومات بأن سلطتها مطلقةٌ، وأن الشعوب ليست شريكةً معها في الثروة وفي سلطة القرار، جعلها تتصرف وكأنها هي وحدها لها السيادة على القرار وعلى الموارد، فهي التي تعطي وهي التي تمنع، وبالتالي لم يعد هناك فاصلٌ بين المال العام والمال الخاص، بل أصبح هناك سوء استغلالٍ لثروة المجتمع من قِبل هذه الحكومة أو تلك مع بعض التفاوت بين إمارةٍ وأخرى، مع علمنا أن فرداً من عامة المسلمين أخذ يسائل عمر بن الخطاب رضي الله عنه عن طول ثوبه، معتقداً أن عمراً قد أخذ أكثر من نصيبه من غنائم الحرب. ولقد سخّرت الحكومة جزءاً كبيراً من ثروة المجتمع للإبقاء على هذه الشراكة المنقوصة، بدل أن تقوم بردمها، والحصول على

الشرعية الحقيقية، والاستقرار والازدهار الدائمينْ من خلال بناء دولة المؤسّسات التي تقوم على المواطَنة الواحدة. وقد نتج من ذلك صورٌ مختلفةٌ من الفساد، وعلى كل الصُعد، نذكر في ما يلي أهمها:

أول هذه الصور هو أن القضاء أصبح شكلاً من غير مضمون، فتقليد المسؤوليات في المؤسّسات القضائية لم يعد على أساس الفهم للقوانين والخبرة والنزاهة في تطبيقها والاستقلالية عن السلطة التنفيذية، وإنما على أساس الولاء للحكومة والتبعية لها، وتلقي أوامرها، والالتفاف على بنود القانون، في الوقت الذي كان من الأجدر بالقضاء أن يكون مستقلاً وواقفاً مع الحق حتى تستقيم أمور الناس ويأمنوا على أرواحهم وأعراضهم وأموالهم ويقدموا أفضل ما عندهم، مما يكسب الحكومة شرعية ونجاحاً في آن واحد[١٤]. فالقضية العادية أصبح تنفيذ الحكم فيها يستغرق في المؤسّسات الاتحادية أكثر من ٥٥٩ يوماً مقارنةً بحوالى ٧ أيام في تونس، و١٩٥ يوماً في السعودية، و١٤٧ يوماً في الأردن، و٢٤٠ يوماً في اليمن، و٢٠٢ يوم في مصر، و٢٧٠ يوماً في ماليزيا، و٥٩٦ يوماً في سوريا، و٧٢١ يوماً في لبنان[١٥]، مما يعني أن دولة الإمارات وسوريا ولبنان تأتي في ذيل قائمة الدول العربية من حيث كفاءة النظام القضائي. أما إمارة دبي، فقد استطاعت أن تحافظ على الاستقلال النسبي لقضائها عن السلطة الاتحادية لأن حاكم دبي السابق ـ الشيخ راشد بن سعيد المكتوم رحمه الله ـ كان حريصاً على استقلال القضاء في دبي منذ فترةٍ طويلةٍ كمرتكزٍ أساسيٍ لازدهار التجارة في إمارته. ولقد كان لهذا المرتكز وغيره من مرتكزات بناء إمارة دبي الفضل في نجاح دبي الحالي، بل إصرار كثيرٍ من الشركات والمؤسسات التي تعمل في الدولة على أن تعرض قضاياها على القضاء في دبي.

الصورة الثانية لاستغلال السلطة في الإمارات بعد التدخل في القضاء تتمثل في الموازنات المفتوحة للمؤسّسات الإعلامية الرسمية التي تتصف بالدعاية، وتزوير الحقائق، وتحطيم القيم، وغسل العقول، والتحليق بعيداً عن هموم هذا المجتمع. وهذه المؤسسات الإعلامية يطغى عليها طابع «الإعلام الجاهز للتسليم بالمفتاح»، لأن المواطن فيها أصبح كما يقول الشاعر «غريب الوجه واليد واللسان»، أي أن أغلب ما

---

(١٤) Nathan J. Brown, «Arab Judicial Structures,» A Study Presented to United Nations Development Program, 2001, <http://www.pogar.org/publications/judiciary/nbrown/judicial.pdf>.

(١٥) *Better Governance for Development in the Middle East and North Africa: Enhancing Inclusiveness and Accountability*, p. 93.

في هذا الإعلام مستورد، ولا ترى فيه الطابع الوطني ولا الهموم الوطنية إلا ما ندر، كما أنه مهتمٌ بعيوبٍ ومشاكل كل العالم، غير أنه لا يبدو راغباً أو قادراً على الحديث عن التحديات التي تواجه مجتمعه، كالفساد الإداري والمالي، والتفاوت المعيشي بين الإمارات، والبطالة بين الخريجين، وترهّل الجهاز الإداري، وتراجع جودة الخدمات الصحية، وغياب حرية التعبير والمشاركة السياسية، وهدر الأموال العامة، واختلال التركيبة السكانية، وأداء النظام التعليمي، وفعالية المؤسسات الاتحادية، وفشل المجالس المعيّنة، والتدخلات المستمرة في أداء القضاء وغيرها.

ومما يؤكد إفلاس الإعلام الرسمي في هذه الدولة وغيرها من الدول العربية الاستبيان الأخير الذي أجري من قبل شبلي تلحمي، الأستاذ بجامعة ميريلاند، بالتنسيق مع مؤسسة زغبي في الولايات المتحدة الأمريكية، والذي تبيّن فيه أن المشاهدين العرب يصنّفون تلفزيون الجزيرة كأفضل مصدرٍ لمعلوماتهم، يأتي بعده تلفزيون «العربية»[١٦]. غير أن ثورة المعلومات قد كسرت في السنوات الأخيرة قبضة الإعلام الرسمي على الشعوب، وأصبح المواطن يرى ويسمع رأياً آخر من خلال الجزيرة والعربية والـ CNN والـ BBC. ولا يفوتنا هنا أن ننوّه بتلفزيون الشارقة الذي يُعتبر استثناءً في الإعلام الرسمي لأنه يقدّم برامج هادفةً تصبّ في اتجاهٍ منسجمٍ مع متطلبات نهضة الأمة.

أما واقع المؤسسات التعليمية، وما يحدث فيها، فهي **الصورة الثالثة** لسوء استغلال السلطة في هذه الدولة. فهذه المؤسّسات لم يُسمح لها أن تقوم بدورٍ رائدٍ في تنشئة الأجيال في جوٍ من الحرية والإبداع والطموح والتفوق. فجامعة الإمارات العربية المتحدة مثلاً بدأت في سنوات التأسيس وكأنها ستنطلق وستحقّق الدور المنشود منها. وبالفعل استطاعت في سنواتها الأولى أن تستقطب نخبةً من العقول العربية، وكانت تسير في الاتجاه الصحيح حتى انحسر مدّ الثقافة والمثقفين، وعادت تتراجع في السنوات العشرين الأخيرة عندما سادت فيها القراراتٍ الفردية التي لا تضبطها رؤيةٌ واضحةٌ ولا لوائح، وأصبحت الإدارة فيها شكليةً، وهُمشت العمادات والأقسام العلمية، وظل دور مدير الجامعة ونوابه دوراً صورياً، وأصبح تعيين الأكاديميين والإداريين مركزياً.

ها هي جامعة الإمارات العربية المتحدة اليوم بعد أكثر من ربع قرنٍ من تأسيسها تعيش حالةً من الركود والتخبط الناتج عن فردية القرارات، وقبول عددٍ

(١٦) لقاء مع الدكتور شبلي تلحمي في برنامج «من واشنطن» على تلفزيون الجزيرة، ٢٢/ ٧/ ٢٠٠٤.

كبيرٍ من أبناء الوطن، سواء أكانوا إداريين أم أكاديميين، الصمت والرضا بالمسؤوليات الشكلية، والامتيازات الفردية بدلاً من أن يصدعوا بقناعاتهم، ويتحملوا مسؤولياتهم تجاه الوطن وأبنائه، وذلك باتخاذ المواقف الشجاعة والمطالبة بإنهاء القرارات الفردية التي أدّت إلى ضمور الجامعة، وتيئيس أبناء البلد فيها، وتسرب الطاقات المحلية والعربية منها بحثاً عن فرصٍ أو جامعاتٍ أخرى تتصف برؤيةٍ أوضح وحريةٍ أكبر وتقديرٍ أكثر. أما الكليات التقنية وجامعة زايد، فإن برامجها التعليمية وأجهزتها الإدارية ونوعية مُخرَجاتها أقل في اعتقادي بكثيرٍ من الضجّة الإعلامية حولها، ولا تتناسب مع الموارد التي تُنفَق عليها، ومهارات خريجيها لا ترتقي إلى مستوى المهارات المطلوبة في سوق العمل، في ظل نظامٍ تحكمه العولمة ومقرّرات منظمة التجارة العالمية.

هذا النظام التعليمي هو المسؤول الأول، وإن لم يكن الوحيد، عن البطالة الهيكلية التي بدأت تظهر في السنوات الأخيرة وبأعدادٍ متزايدةٍ بين خريجي الجامعة، لأن القطاع الحكومي لم يعد قادراً على استيعابهم بسبب ما يعانيه من بطالةٍ مقنّعةٍ وعدم ملاءمة مهاراتهم أو قدراتهم التعليمية للعمل في القطاع الخاص الذي يركّز على الإنتاجية بالدرجة الأولى. في المقابل، هناك تجربةٌ تعليميةٌ حديثةٌ، ولكنها بدأت تنال إعجاب كثيرٍ من الدوائر التعليمية في الداخل وفي الخارج، ألا وهي الجامعات التي تمّ تأسيسها في إمارة الشارقة، ولا سيما الجامعة الأمريكية في الشارقة، وجامعة الشارقة. وعلى الرغم من أن هذه التجربة لم يتجاوز عمرها السنوات العشر، الا أن المدخل إلى تأسيس هذه الجامعات وطريقة إدارتها تشير إلى أنها مرشحةٌ لدور الريادة العلمية والثقافية، ليس في الدولة فحسب، بل على المستويينْ الخليجي والعربي أيضاً. وهذا سبْقٌ آخرٌ يسجّل لإمارة الشارقة بعد تجربتها الإعلامية المتمثلة في تلفزيون الشارقة.

أما **الصورة الرابعة** لاستغلال السلطة، فهي الإنفاق العسكري الذي يمثّل محرقة الثروة، حيث تُنفَق المليارات على أحدث الأسلحة في دولةٍ ليست من دول المواجَهة مع إسرائيل، وليس هناك في اعتقادي أي مبرّرٍ لهذا الإنفاق الفلكي إلا مزيجاً من غياب الرؤية الأمنية الصحيحة، وتحقيق مصالح سماسرة السلاح في الداخل، والضغوط الخارجية، وعدم وجود رقابةٍ مجتمعيةٍ على سياسات الإنفاق العسكري. وحسب البيانات الصادرة عن مؤسسة استوكهولم العالمية لأبحاث السلام، فإن الإنفاق العسكري لدولة الإمارات خلال الفترة ١٩٨٨ ـ ٢٠٠٣ كان يقارب ٤٢ مليارَ دولارٍ بالأسعارالثابتة للعام ٢٠٠٠، أي بمتوسطٍ سنوي قدره ٢,٦٢١ مليار دولار، أي أن متوسط نسبة هذا الإنفاق إلى الناتج المحليّ خلال

الست عشرة سنةً الماضية كان حوال خمسة بالمئة(١٧).

هذه الأرقام الفلكية تتم في دولةٍ ما زالت أجزاءٌ منها تعاني من تراجع في مستوى معيشة المواطن العادي، وفي ظلّ اقتصادٍ ما زال يعتمد على النفط كمصدر وحيد وناضبٍ للدخل. ذلك بالإضافة إلى أن هذا الإنفاق هو على سلاح لا يُنتَج محلياً أو إقليمياً، وبالتالي فإنه لا ينعكس إيجابياً على الهيكل الاقتصادي المحلي، بل هو تسربٌ للقوة الشرائية تَنتفع منه مصانع الدول الغربية. ولا ينافسنا في سباق التسلح هذا إلا إخواننا في السعودية التي أنفقت خلال الفترة نفسها حوالى ٢٨١ مليار دولار في دولةٍ انخفض دخل الفرد فيها في أواخر التسعينيات إلى ثلث ما كان عليه في السبعينيات(١٨)، بالإضافة إلى أن هاتين الدولتين وبقية دول مجلس التعاون بدأت تعاني منذ منتصف التسعينيات بطالةً هيكليةً متزايدةً بين خريجيّ الجامعات من المواطنين قُدّرت نسبتها في السعودية في أواخر التسعينيات بحوالى ٢٥ بالمئة(١٩).

من المؤسف حقاً أن حكومة هذه الدولة وحكومات الدول الخليجية الأخرى لم تستوعب الكثير من التطورات التي مرّت بها المنطقة منذ بداية السبعينيات وحتى يومنا هذا، والتي من أهم دروسها أن الإنفاق العسكري وحده لا يحقّق الأمن كما يشهد بذلك احتلال العراق للكويت، وأن مفهوم الأمن لم يعد أحادي الجانب، أي عسكرياً فقط، بل إنه مفهومٌ ذو أبعادٍ كثيرةٍ، منها تقوية الجبهة الداخلية من خلال نظام سياسي يستمد شرعيته من شعبه، ومن نظامٍ اقتصادي متطورٍ ومتنوع، ونظام إعلاميٍ واعٍ وحرٍ، وقضاءٍ مستقلٍ، ومجتمع مدني فعّالٍ؛ وباختصارٍ جبهة داخلية متراصة لا تخضع الحكومة فيها لابتزاز الدول الصناعية؛ ومنها بعدٌ إقليميٌ يقوم على تقليل التوترات مع دول الجوار، بل ومحاولة تعميق التكامل والتعاون معها من خلال مأسَسة هذه الدول وتعميق الحريات فيها، مما سيجعل التكامل معها أقل خطراً كما حصل في دول المجموعة الأوروبية، وبالتالي سيتضاءل الخوف الحالي لدى بعض الدول الصغيرة من الدول الكبيرة في المنطقة، وهذا مسارٌ لا بديل منه مهما كان صعباً في ظل المعطيات الحالية.

---

(١٧) Stockholm International Peace Research Institute [SIPRI], 2004, <http://first.sipri.org/non_first/result_milex.php>.

وقد صدرت الطبعة العربية عن مركز دراسات الوحدة العربية، انظر: **التسلح ونزع السلاح والأمن الدولي: الكتاب السنوي ٢٠٠٤**، ترجمة حسن حسن [وآخرون]؛ إشراف سمير كرم (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٤).

(١٨) Howard Schneider, «Rote Schooling in Saudi Arabia Leaves Students Ill-Suited to Work,» *Washington Post*, 12/6/1999, p. A13.

(١٩) Gulf Citizens, «No Qualifications: Seeks Well-Paid Job,» *Economist* (12 April 1997), p. 41.

أما **الصورة الخامسة** لسوء استغلال السلطة والموارد في هذه الدولة، فهو تعيين المجالس الوطنية والاستشارية، وكأن أبناء الدولة قصرٌ لا يستطيعون اختيار من يمثّلهم. ونحن وإن كنا نحترم أعضاء هذه المجالس كأبناء لهذا الوطن، وكنا نتمنى أن يأتوا عبراختيارٍ حرٍ من قِبل من يدّعون أنهم يمثلونهم، إلا أننا نعتقد أن تعيينهم حلقةٌ أخرى في سلسلة الاستخفاف بمعنى المواطَنة والتمثيل وعدم الجديّة من قِبل الحكومة في ايجاد شراكةٍ فعليةٍ مع أبناء المجتمع. وإلا كيف يمكن لمجلسٍ واجبه الأول أن يراقب ويحاسب الحكومة ويدافع عن مصالح فئات المجتمع، ويقوم بدور التشريع والرقابة المالية، أن يُعينَّ من قِبل الحكومة نفسها ويستلم أعضاؤه رواتبهم وامتيازاتهم منها؟ فهذه المجالس ولدت ميتةً، ولا يشعر المواطن بوجودها لأنها لا تخدم إلا الحكومة وأعضاءها، بل لقد استخدمتها الحكومة أداةً من أدوات الالتفاف على التغيير الصحيح، وبناء المؤسّسات اللازمة لبناء الدولة على مرتكزاتٍ قويةٍ ودائمة[٢٠].

أما **الصورة السادسة** من صور سوء استغلال السلطة، فهي قصور البيانات والمعلومات بوجهٍ عام، وفي ما يتعلق بتفاصيل بنود الموازنات العامة من إيراداتٍ ونفقاتٍ بوجهٍ خاص. فعلى سبيل المثال، يشير تقريرٌ حديثٌ لصندوق النقد الدولي إلى أن البيانات المالية لدولة الإمارات تعاني من قصورٍ كبيرٍ يصعب معه معرفة الوضع المالي لهذه الدولة. فمثلاً ليست هناك معلوماتٌ كافيةٌ عن مداخيل الاستثمارات الخارجية من مدّخرات الحكومة، وليست هناك بياناتٌ عن المصروفات خارج بنود الموازنة، والتي من أهمها مصروفات الأسر الحاكمة أو دواوين الحكام، وهي مبالغ تتفاوت بين الملايين في بعض الإمارات، ومئات الملايين في إماراتٍ أخرى. ويشير التقرير المذكور كذلك إلى أنه لا توجد بياناتٌ حول حجم الديْن العام، ولا حول كيفية تمويله، كما أن هناك تكراراً في بعض بنود الحساب الموحّد الذي يشتمل على الموازَنة الاتحادية، والموازَنات المحلية لكلٍ من أبوظبي ودبي والشارقة، وليس هناك تبادلٌ فعليٌ للبيانات بين كلّ إمارةٍ وأخرى. ويضيف التقرير أن تصنيفات النفقات في دولة الإمارات العربية المتحدة تفتقر إلى الانسجام مع التصنيفات المعمول بها دولياً[٢١].

و**الصورة السابعة** لسوء استغلال السلطة في هذه الدولة هي أن تجد خريج الجامعة في السنوات الأخيرة ينتظر في المتوسط أكثر من سنةٍ كاملةٍ حتى يحصل على

---

(٢٠) *Better Governance for Development in the Middle East and North Africa: Enhancing Inclusiveness and Accountability*, pp. 62-65.

(٢١) International Monetary Fund [IMF], «Country Report, no. 04/175,» June 2004, p. 3, <http://www.imf.org>.

وظيفةٍ يحقّق بها استقراره، ويساهم من خلالها في بناء المجتمع، في الوقت الذي تشكّل العمالة الوافدة في هذه الدولة أكثر من ٧٨ بالمئة من إجماليّ القوى العاملة وحوالى ٩٥ بالمئة من القوى العاملة في القطاع الخاص. وهذا دليلٌ على غياب المساءلة، ودليلٌ على فشلٍ في النظام التعليمي، وفي أداء مؤسّسات الخدمة المدنية.

في الوقت نفسه، تجد خريجاً آخر يقفز على السلّم الوظيفي ليصل إلى أعلى المناصب في الدولة، ليس طبعاً بسبب القدرات الذاتية، ولكن بسبب مؤهلاتٍ أخرى، أهمها القرب من أصحاب النفوذ والسلطة. ومن المؤسف حقاً أنه ليس هناك من يتساءل عما إذا كان هذا النمط من التوظيف في خدمة المجتمع؟ أم أنه إساءةٌ لهذا المجتمع ومصالحه، وتحطيمٌ لنظام الحوافز الذي هو سبب نهضة الدول المتقدمة؟ إنه أكثر من ذلك لأنه بمرتبة خيانة الأمانة، كما يؤكّد ذلك حديث رسولنا الكريم، وهو يعلّمنا أنه «من أعان بباطلٍ ليدحض به حقاً، فقد برىء من ذمة الله وذمة رسوله ﷺ. . . ومن تولى من أمر المسلمين شيئاً، فاستعمل عليهم رجلاً وهو يعلم أن فيهم من هو أولى بذلك وأعلم منه بكتاب الله وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم، فقد خان الله ورسوله وجميع المؤمنين. . .»[٢٢].

أما **الصورة الثامنة** للفساد، فهي المتاجرة في التأشيرات، حيث تقوم بعض الفئات ذات النفوذ باستصدار تأشيرات دخولٍ لأعدادٍ كبيرةٍ من العمال الفقراء الذين يعتقدون أن فرصة العمر الذهبية هي في المجيء إلى منطقة الخليج، فإذ بالبطالة تفاجئهم، أو يحظَون بعملٍ هامشي وظروفٍ معيشيةٍ قاسيةٍ، واستغلالٍ من قِبل الكفيل الذي جلَب هذه العمالة مقابل مبلغٍ مقطوعٍ، لا للحاجة إلى هذه العمالة، بل للكسب السريع، علماً أن هذه العمالة قد أحدثت خللاً في نسيج المجتمع الثقافي خلال السنوات الماضية، وكان لها دورٌ في ظهور بعض الجرائم، وقد تكون لها انعكاساتٌ سياسيةٌ وأمنيةٌ في المستقبل.

و**الصورة التاسعة** لهذا الفساد، استحواذُ بعض المسؤولين على جزرٍ ومناطق شاسعةٍ يُفترَض أن تكون أراضٍ عامةً، أي مشاعاً، تعوّد الناس أن يذهبوا إليها، إما للصيد أو لقضاء الإجازات. أما الآن، فإن المرء يفاجأ أنها أصبحت مقاطعاتٍ خاصةً، وفي الوقت نفسه يُمنع الفرد ولاسيما في أبوظبي، من بيع وشراء العقارات إلا إذا كان من أصحاب النفوذ أو الواسطات، مما أدى إلى حرمان هذه الإمارة من كثيرٍ من فرص الاستثمار، وما يتبع ذلك من تعليمٍ وتدريبٍ وتطورٍ تقني.

---

(٢٢) رواه الطبراني.

الصورة العاشرة والأبشع للفساد، هي استخدام أطفالٍ آسيويين يتم تهريبهم إلى الدولة، وتتراوح أعمارهم بين السبع والعشر سنوات في سباق الهجن للاستفادة من انخفاض أوزانهم ولتسهيل الفوز، مما يعرّض حياة هذا الطفل إلى الخطر، وذلك لأن هذا الطفل أو أهله في حاجةٍ ماسةٍ إلى العدد القليل من الدراهم التي تُدفع لهذا الطفل أو لعائلته. وتشير بعض المصادر إلى أن دولة الإمارات بدأت منذ العام ٢٠٠٢، وذلك في اعتقادي نتيجةً للضغوط الخارجية من لجان حقوق الإنسان وغيرها، بفرض حدٍ أدنى لأعمار هؤلاء الأطفال وأوزانهم للمشاركة في هذه السباقات. هذا على مستوى القول، أما على مستوى الممارسة، فلا نستطيع أن نؤكّد شيئاً حولها[٢٣].

الصورة الحادية عشرة لهذا الفساد، هي تصفية بنك الاعتماد والتجارة الدولي التي كلّفت أبوظبي خسائر مباشرةً قدّرت بحوالى ٩,٤ مليار دولار نتيجةً لسوء الإدارة، والتلاعب بأموال المودعين والمستثمرين، وغسل الأموال، والسيطرة على عددٍ من البنوك بصورةٍ غير قانونيةٍ، والاحتيال على القوانين المصرفية[٢٤]. ولكن الأسوأ من ذلك هو ما كشفته التحقيقات حول هذا البنك، سواء في الولايات المتحدة الأمريكية أم المملكة المتحدة، من سلوكياتٍ لاأخلاقيةٍ تحمَّل وزرها جميع مواطني هذه الدولة، ولا سيما أمام العالم الخارجي[٢٥].

و**الصورة الثانية عشرة** والأخيرة لسوء استغلال السلطة، هي دور جهاز المخابرات في الدولة، الذي وإن كان لا يتصف بالعنف الذي اتصفت به أجهزة الأمن في دولٍ مجاورةٍ، إلا أن هذا الجهاز قام أحياناً بدورٍ هو امتدادٌ لغياب الرقابة المجتمعية، ويمثّل صورةً من صور استغلال السلطة، كإغلاق المساجد بعد الصلاة، وفرض خطبةٍ مكتوبةٍ على خطباء الجمعة، وعدم السماح بفتح المجالس، وتداول قضايا المجتمع بصراحةٍ فيها. وفي الثمانينيات تمّ فصل مجاميع من العاملين في المؤسسات التربوية، ولم يُعلَن أي سببٍ لذلك سوى الإشاعات التي تتهمهم بالتدين والانتماء إلى الجماعات الإسلامية. ومن هذه الممارسات تجميد بعض أعضاء هيئة التدريس في جامعة الإمارات، ومنع بعض المثقفين من الكتابة في الصحف المحلية من غير توضيح لأسباب هذا المنع. ومن هذه الممارسات أيضاً الفصل أو التجميد أو الإحالة على التقاعد لبعض أبناء الدولة، سواء في جهاز أبوظبي للاستثمار أم في

---

(٢٣) *Gulf News*, 10/6/2003.

(٢٤) مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، **التقرير الاستراتيجي العربي، ١٩٩١**، تحرير السيد يسين (القاهرة: المركز، ١٩٩٢)، ص ٣٢٧ ـ ٣٣٠.

(٢٥) Craig Unger, *House of Bush, House of Saud: The Secret Relationship between the World's Two Most Powerful Dynasties* (New York: Scribner, 2004), pp. 30-36.

المؤسسة العسكرية. وكثيرٌ من هؤلاء أكثر قدرةً ومهارةً من الباقين في مناصبهم. وفي السنتين الأخيرتين تمّ اعتقال عددٍ من أبناء الدولة، بعضهم من القطاع العسكري إما بتهمة انتمائهم إلى جماعة القاعدة أو الانتماء إلى جماعة الإخوان المسلمين، ولم تُعرف ما هي الأدلّة أو الجرائم التي ارتكبها هؤلاء، وكأن الولاء لله ولرسوله والعمل من أجل الإسلام قد أصبح جريمة. ويعلم الله أنني أربأ بصانع القرار في هذه الجهات الأمنية أو في بقية المسؤوليات أن يعتقد أن هذه الممارسات ستحقق أمناً، أو تبني ثقةً، أو تردع خصماً، أو تنعش اقتصاداً، ولاسيما في مرحلةٍ زمنيةٍ فشل فيها الاستبداد وتهاوَت فيها الأنظمة الجبروتية ذات القبضة الحديدية، ولم يبقَ من صمّام أمانٍ لبناء علاقاتٍ مستقرةٍ ومثمرةٍ بين الحكومة وشعبها سوى المصارحة والمشاركة والمساءلة والالتفات إلى الأمام بعد استيعاب أخطاء الأمس، ويا ليت قومي يعلمون.

ثانياً: الآثار الاقتصادية

حاولنا في الصفحات السابقة أن نعرّف الفساد، ونحلل أسبابه، ونوضّح أهم مظاهره في دولة الإمارات العربية المتحدة. أما في هذا الجزء من الورقة، فإننا سنحاول التعرض إلى بعض الآثار الاقتصادية لهذا الفساد، وأهمها أثره في كلٍ من حجم وكفاءة استغلال الإيرادات العامة، والاستثمار، والنمو الاقتصادي، والفقر وعدالة التوزيع، قبل الانتقال إلى الحديث عن طرق العلاج في الجزء التالي من الورقة.

١ ـ حجم الإيرادات العامة وكفاءة استغلالها

عندما تكون هناك شراكةٌ منقوصةٌ بين الحكومة والشعب، وما يعنيه ذلك من غياب الرقابة المجتمعية على قرارات الحكومة، فإن الإيرادات العامة بشطريْها النفطي وغير النفطي تكون دون المستوى الأمثل، بينما تكون النفقات أكبر مما ينبغي. فالحكومة التي ليس لها سندٌ أو تأييدٌ مجتمعيٌ في رسم السياسات النفطية المتعلقة بالإنتاج والتسعير تكون عرضةً للضغوط الخارجية، مما يجعل سياساتها تحقّق مكاسب كبيرةً للدول الكبرى، وعلى حساب حاجاتها التنموية. والمتأمل في السياسات النفطية لدول الخليج يدرك أن هذا التأثير الدولي كان موجوداً خلال الحروب التي حصلت في المنطقة خلال ربع القرن الأخير، حيث إن المتابع لأسعار النفط يعلم أنه منذ منتصف الثمانينيات كان السعر الحقيقي للنفط في تراجع مع زيادةٍ هنا وهناك[(٢٦)] وجدير بالذكر أن سياسات التسعير والإنتاج التي اتبعتها الدول الخليجية كانت أحد

(٢٦) Bob Woodward, *Plan of Attack* (New York: Simon and Schuster, 2004), pp. 324 and 381.

أسباب اندلاع الحروب في المنطقة، وما ترتّب عليها من تكاليف تُقدّر بمائات المليارات من الدولارات.

لكن الشرعية المنقوصة وما يرافقها من غيابٍ للمحاسبة لا يقف أثره عند حجم الإيرادات النفطية وحدها فحسب، بل يمتد كذلك إلى جميع أنواع الإيرادات غير النفطية، كالضرائب والرسوم الجمركية ورسوم الكهرباء وفواتير المكالمات التلفونية، ورسوم التراخيص، وحتى المخالَفات المرورية، حيث إن غياب الشفافية وعدم سيادة القانون يساعد كثيراً من الفئات المسيطرة على مقاليد الأمر، على أن تتهرّب من هذه الالتزامات بصورةٍ أو بأخرى، بينما تقع جميع هذه الالتزامات على تلك الفئات التي لا تدور في دائرة السلطة أو على الفئات التي تؤمن بحرمة القانون. وخير دليلٍ على ذلك دائرة الكهرباء في أبوظبي والتي تمّ تحويلها منذ سنواتٍ من دائرةٍ حكوميةٍ إلى مؤسسةٍ عامةٍ (شركة أبوظبي للتوزيع) وتمّ كما يقال إيجاد بعض المنافسة في نشاطها على مستوى توليد الكهرباء، وتمّت إعادة هيكلتها من أجل رفع كفاءة استغلال الموارد فيها. إلا أن تقارير صندوق النقد تؤكّد أن مصروفاتها الرأسمالية والجارية ارتفعت خلال الفترة السابقة بدلاً من أن تتراجع[٢٧]. وهذا في اعتقادنا يعود إلى غياب الشفافية في عملية إعادة الهيكلة، والى استمرار الفساد في هذه المؤسّسة، ولاسيما في ما يتعلق بتحصيل فواتير استهلاك الكهرباء من كبار المسؤولين، وعدم اختيار القيادات الإدارية على أساس الكفاءة والاستقلالية، وعدم توفر أجهزة تدقيقٍ خارجيةٍ وداخليةٍ على بنود الإنفاق والتحصيل تتصف بالشفافية والاستقلالية.

هذا عن علاقة الفساد بحجم الإيرادات، فماذا عن أثر الفساد في إنفاق هذه الإيرادات؟ في ظل ما أسميناه بـ «المشاركة المنقوصة» تحرص الحكومة عادةً على تدعيم موقعها الأمني والاقتصادي من خلال إنفاقٍ غير مبرّرٍعلى الأمن والمخابرات، والإعلام الدعائي، وشراء الولاءات، وتحقيق التأييد الخارجي، ولاسيما من القوى الكبرى، أو من مرتزقة الفكر والإعلام الذين يكمّلون دور مثقفي وعلماء السلطة في الداخل. هذا الإنفاق غير المبرّر يبدأ بما تقتطعه الأسرة الحاكمة من ثروة الإمارة، وهو لا يعرف حجمه بصورةٍ رسميةٍ على الأقل، وبالتأكيد لا نعلم مقابل ماذا؟ فالذي تعلمناه من ديننا أن للمال العام حرمةٌ، وهذا ما تؤكّده سيرة سلفنا الصالح. وكان الفاروق عمر رضي الله عنه هو أولُ من أعلن وطبّق شعار «**من أين لك هذا؟**». ومن المؤسف حقاً أن نرى المجتمعات الغربية تحدّد مداخيل رؤسائها بكلّ شفافيةٍ ووضوحٍ، ولم نسمع أن عائلة بوش أو عائلة كلينتون أو حتى عائلة شارون ـ نعم

(٢٧) IMF, Country Report, no. 04/175, p. 22.

شارون ـ لها رواتب أو نصيبٌ من ثروات مجتمعاتهم لأن أحدهم يتولى الحكم، بل إنهم مُلزمون بدفع ضرائبهم كبقية أفراد المجتمع. وأكثر من ذلك، فإنه قد يُحقّق معهم إذا قدمت لهم هدايا تتجاوز بعض مائات الدولارات. وهذا ما حصل لزوجة نتنياهو على سبيل المثال قبل سنوات.

ومن بنود الإنفاق التبذيري الذي يحصل بسبب غياب المساءلة، الامتيازات المفرِطة التي تُعطى لمن يتولى المناصب الكبرى في الدولة، والتي لا تقف عند المؤسّسة التي يخدم فيها هذا المسؤول، ولكنها تمتد في أحيانٍ كثيرةٍ إلى بيته وأهله ومزارعه على شكل تلفوناتٍ وتذاكر للسفر، وطائراتٍ خاصةٍ، وسوّاقٍ، وخدَم وسيارات، كل ذلك من الميزانية العامة. وفي الوقت نفسه ليس هناك ما يمنع هذاً المسؤول من أن يمارس النشاط في القطاع الخاص، ومن غير أي ضوابط. فهو قد يكون مقاولاً، ومالكاً لمشفى، واستشارياً، وسمساراً للتجارة في السلاح، ووكيلاً لشركات عالمية، ومحامياً عن هذه المؤسّسة أو تلك، وعضواً في كذا لجنةٍ، وحتى بائع خضارٍ، وغيرها من صور التداخل في المسؤوليات التي يختلط فيها المال العام بالمال الخاص.

ومن صور الإنفاق غير المبرّر، الإنفاق الذي تمليه العلاقات غير المتكافئة مع الدول الصناعية، كالإنفاق على السلاح، وتمويل الحروب، كحرب الكونترا، أو المشاركة في الحروب مباشرةً كما هو الحال في أفغانستان اليوم. ذلك بالإضافة طبعاً إلى استثمار مليارات الدولارات في أسواق المال الغربية، وما ينتج منه من خسائر في هذه الأرصدة بدل استثمارها في مشروعاتٍ زراعيةٍ أو صناعيةٍ أو خدَميةٍ في الدول العربية، والسعي إلى إيجاد البيئة الاستثمارية المطلوبة لذلك، ولا سيما بعد أحداث ١١ أيلول/ سبتمبر وما نتج عنها من صعوباتٍ تعترض الاستثمارات العربية والإسلامية، ولاسيما في الولايات المتحدة الأمريكية[٢٨].

وأخيراً هناك الإنفاق التبذيري على الإعلام الدعائي الذي يُجمّل إخفاقات الحكومة، ويسعى إلى تدجين عقول الأجيال بدل أن يحرّرها، ويغرس قِيم التفسخ والهزيمة بدلاً من أن يشحذ الهمم، ويؤصّل قِيم النهضة والتحضر[٢٩].

---

(٢٨) تشير بعض المصادر الغربية إلى أن ما قدمته السعودية لمحاربي الكونترا يزيد على ٣٥ مليون دولار طبعاً بضغوطٍ من الولايات المتحدة الأمريكية، انظر: Unger, *House of Bush, House of Saud: The Secret Relationship between the World's Two Most Powerful Dynasties*, p. 64.

(٢٩) Shibley Telhami, *The Stakes: America and the Middle East: The Consequences of Power and the Choice for Peace* (Boulder, CO: Westview Press, 2002), pp. 74-86.

٢ ـ الاستثمار والنمو الاقتصادي

الفساد الإداري قوةٌ طاردةٌ للاستثمارات المنتِجة، وللأفكار المبدعة، وللطاقات المدرّبة، ولأصحاب النفوس الكريمة والسويّة، لأنّ كلّ هذه الفئات تعتبر الفساد ضريبةً مكْلِفةً تمنعهم من الاستفادة مما لديهم من أموالٍ أو أفكارٍ أو تقنيةٍ أو أمانةٍ، لأن المطلوب منهم اقتطاع جزءٍ من جهدهم وتقديمه إلى ممارس الفساد. هذا الطرد للموارد والطاقات الذي ينتج من البيئة التي ينتشر فيها الفساد، يؤدي بدوره إلى تراجع حجم الاستثمار، مما يؤدي بالتالي إلى عدم استخدام الطاقة الإنتاجية للمجتمع بصورةٍ مُثلى، الأمر الذي يجعل معدّلات النمو منخفضةً، وفرص التنمية محدودة.

يمكننا هنا العودة مرةً ثانيةً إلى نموذجينْ للتنمية في الإمارات العربية المتحدة: **الأول** نموذج إمارة دبي، و**الثاني** نموذج إمارة أبوظبي. لا أعتقد أن هناك من يُنكر أن الموارد المتوفرة لإمارة أبوظبي أكثر بكثيرٍ من موارد إمارة دبي، ولكن على الرغم من هذا التفاوت في الموارد، إلا أن الصورة التي تمت فيها إدارة الموارد في دبي نتجت منها مدينةٌ هي أفضل من كثيرٍ من المدن الحديثة في الدول الصناعية المتقدّمة، في ما يتعلّق بوضوح الرؤية التنموية، وسيادة القوانين وعدالتها وتطبيقها على الجميع، وقلّة الروتين الإداري، وتوحّد سلطة القرار، وتخطيط المدينة، ونظافة مرافقها، ومرونة قوانينها الاقتصادية، وتطور أجهزتها، والتزام المسؤولين حدود القانون، كل ذلك أدى إلى جعل دبي مدينةً جاذبةً لكلّ الشرائح، ونقطةً اقتصاديةً مضيئةً في محيطٍ مظلمٍ يفتقر إلى البنية التي ذكرت بعض جوانبها سابقاً.

ليس في هذه الإمارة مشاركةٌ سياسيةٌ، كما هو الحال في أبوظبي، أي أنه لا توجد فيها رقابةٌ شعبيةٌ على صانع القرار، غير أن صانع القرار استطاع أن يُكوّن جهازاً إدارياً فعالاً نال إعجاب المراقبين في الداخل والخارج، وإن كنا نعتقد أن هذا النجاح سيكون أكبر وأكثر ديمومةً، لو تمّ استكمال العلاقة بوجود مساءلةٍ شعبيةٍ فعّالةٍ للحكومة تنسجم مع رقابة صانع القرارالحالية على جهازه الإداري. هذه البنية المتطورة جعلت جميع مرافق دبي في حالة حركةٍ دائمةٍ وسهلةٍ في آنٍ واحد، ابتداءً من الطاقة التي تُستخدم بها الموانىء إلى ملايين البشر الذين يمرون بمطار دبي سنوياً، إلى حجم الصادرات وإعادة التصدير التي تُقدّر بالمليارات من الدراهم، إلى المؤتمرات والمعارض، إلى التوسع العقاري، إلى الخدمات بكل أنواعها، والسياحة والمؤتمرات التي كان من أهمها اللقاء السنوي لكلٍ من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي الذي انعقد في دبي سنة ٢٠٠٣، إلى المكاتب الإقليمية لكثيرٍ من الشركات العالمية كميكروسوفت وغيرها، وأخيراً لا أنسى طيران الإمارات الذي حقّق سمعةً عالميةً في وقتٍ قصير.

بالمقابل، نرى نموذج إمارة أبوظبي أشبه بطائرة البوينغ ٧٤٧ التي تدور على مدرّج المطار، ولكنها لا تستطيع الإقلاع لأن شروط الإقلاع التي توفرت في إمارة دبي لم تتحقق حتى الآن في أبوظبي، علماً أن أبوظبي لديها القوة الكامنة من موارد بشريةٍ وماديةٍ أكثر بكثيرٍ من إمارة دبي، ولكن سبب هذا الإخفاق في اعتقادي مزيجٌ من سوء اختيار القيادات الإدارية، وغيابٍ للرؤية التنموية، وعدم فعالية المؤسّسات، وتشتت آلية القرار، وارتجالية القرارات وتغيّرها الدائم، والتسابق على الإثراء الشخصي بكلّ صوره، وعدم جديّة القيادة السياسية في محاربة الفساد الإداري والمالي. ولكن حجم الثروة المتولّدة من إنتاج النفط يغطي هذه الإخفاقات، مما يجعل البعض يعتقد أن مسيرة التنمية في هذه الإمارة هي على ما يرام، وهي في الواقع ليست كذلك، وسبب ذلك أن هناك خلطاً عند البعض بين ازدهارٍ اقتصادي ناتج عن توفر بيئةٍ استثماريةٍ متطورةٍ تستقطب الاستثمار المحلي والأجنبي، وتنمّي المواردَ البشرية، حتى مع قلّة الموارد المادية، وهي البيئة التي يحصل فيها النمو الدائم المستقر، وهذا ما حقّقته دبي، وبين ازدهارٍ آني سببه حرق موردٍ ناضبٍ كالنفط مع هدْر الموارد البشرية، وهروب الأموال بكلّ أنواعها، وتخبط البيئة الاستثمارية والمؤسّسية، والتي يَنتج عنها نموٌ متذبذبٌ وغير دائمٍ، وهذا هو النموذج الذي نشاهده في إمارة أبوظبي.

هل يعني هذا أن نموذج دبي أصبح مكتملاً، وأن نموذج أبوظبي فاشل؟ لا أبداً، فهناك جوانب ضعفٍ في نموذج دبي، وهناك بعض الأخطاء في هذا النموذج، وهناك كثيرٌ من التحديات تنتظر هذا النموذج، أكبرها ابتكار وسائل للبقاء في المقدّمة، والتعامل مع التوسع المفْرِط في قطاع العقارات، إلا أن جميع هذه التحفظات والتحديات لا تقلّل من هذا الإنجاز الذي حقّقته دبي حتى الآن. أما نموذج أبوظبي، فإن نجاحه ممكنٌ إذا ما توفرت لدى القيادة الإرادة السياسية لاتخاذ قراراتٍ جادةٍ في ما يتعلق بإعلان حربٍ لا هوادة فيها على الفساد، حتى لو طالت أقرب المقربين، وبالارتقاء بنوعية البنية الأساسية، وباختيار القيادات الإدارية على أساس الكفاءة، وليس لاعتباراتٍ سياسيةٍ وفئويةٍ، والحفاظ على نزاهة القضاء، والاستفادة من تجارب إمارة دبي، وإقامة المشاريع لاعتباراتٍ اقتصاديةٍ، وليس لاعتباراتٍ مظهريةٍ، أو للحصول على العمولات، والسعي إلى تحقيق تكاملٍ بدلاً من تكرار المشروعات التي تقوم بها دبي. فنجاح طيران الإمارات يتطلب من أبوظبي أن تشجعه بكل طريقةٍ ممكنةٍ حتى يتعمق نجاحها الدولي في ظل عالمٍ يتسم بالمنافسة، واندماج شركات طيرانٍ عالميةٍ لتطوير الخدمة وتقليل التكاليف، بدلاً من منافستها بإنشاء شركة طيرانٍ أخرى، والأمثلة الأخرى كثيرة.

أما اقتصاد إمارة الشارقة، فيبدو أنه أقرب في جوانب كثيرةٍ إلى اقتصاد دبي من

حيث الرؤية والمؤسّسات والسياسات، مع بعض الفوارق المتعلقة بدرجة الانفتاح وحجمه وصوره. فالشارقة يبدو لي أنها كدبي لا خوف عليها من السكْرة التي تأتي مع ضخامة حجم المخزون النفطي الذي يمكن أن يكون، كما تؤكّد كثيرٌ من الدراسات الميدانية، معوقاً للتنمية، ولاسيما في غياب البيئة المؤسّسيّة الصحية التي تحدثنا عنها سابقاً. والشارقة كذلك يمكن أن يكون لها السبْق في تحقيق نجاح تعليمي يؤدي إلى ازدهارها الاقتصادي في السنوات القادمة. كما أن التطور الذي حصل في السنوات الأخيرة في دبي، قد أدى إلى حصول تشابكٍ مثمر بين اقتصادها واقتصاد الشارقة يعود بالمنافع على الطرفينْ، سواءٌ أكان ذلك في الصناعات البسيطة أم في قطاع العقارات أم في الحلقات الأخرى التي يمكن أن تنشأ في المستقبل نتيجةً لتنوع الاقتصاديْن. ولا يفوتنا أخيراً أن نؤكّد أن ازدهار الشارقة كعاصمةٍ ثقافيةٍ يواكبها ازدهارٌ اقتصاديٌّ، سيعتمد على تفعيل المشاركة الشعبية وتطوير البنى الأساسية التي ما زالت غير متناسبةٍ مع التوسع الذي تشهده هذه الإمارة.

٣ ـ الفقر وعدالة التوزيع

بالإضافة إلى آثاره السلبية في كلٍ من حجم الإيرادات والاستثمار والنمو الاقتصادي، فإن الفساد يؤدي كذلك إلى زيادة الفقر، والتفاوت المعيشي في المجتمع عبر عدة قنواتٍ، أهمها ما يلي:

أولاً، عندما يؤدي الفساد إلى تراجع النمو الاقتصادي، فإن ذلك يؤدي بدوره إلى انخفاض مستوى الرفاه الاقتصادي لكلّ فئات المجتمع، ولاسيما الفئات الفقيرة منها التي ليس لها مدّخراتٌ تعينها وقت الضيق. وهذا بالفعل ما حصل لكثيرٍ من فئات المجتمع في دولة الإمارات وغيرها من الدول النفطية خلال الثمانينيات والتسعينيات عندما تراجع النمو الاقتصادي بسبب انخفاض أسعار النفط.

ثانياً، من المؤسف حقاً أنك تجد في هذه الدولة أن المرافق الصحية ما زالت تُدار من وراء الكواليس من قِبل فئةٍ أو أخرى، لأن الإدارة الصحية كبقية المؤسسات غنيمةٌ من الغنائم تُستخدم للمساومات، وتُعتبر الهيمنة عليها والتحكم فيها وسيلة نفوذ. وفي هذا الوضع تزداد معاناة الفئات الفقيرة، ولاسيما في الإمارات الفقيرة التي ليس لديها الموارد لبناء مشافْ حديثةٍ، ولا يستطيع المرضى فيها أن يسافروا إلى أوروبا وأمريكا، ويتطلب دخولهم إلى مشافي الإمارات الغنية كأبوظبي ودبي جهوداً غير عاديةٍ، علماً أن دولاً أخرى أقلّ في مواردها من هذه الدولة توفّر خدماتٍ صحيةً أكثر جودةً وأقل كلفةً، نظراً إلى إدراك المسؤولين فيها أن الصحة لها آثار تتجاوز المريض نفسه إلى بقية أفراد المجتمع، وتؤثر كذلك في إنتاجية الفرد ومساهمته.

أما المثال **الثاني**، فهو من التعليم، فالمؤسسات التعليمية في بقية دول العالم لها مميزاتٌ تجعلها منابر للعلم والإبداع والريادة، ولكن الوضع مختلفٌ للأسف في دولة الإمارات العربية، مع استثناء جامعات الشارقة كما ذكرنا سابقاً. ولنأخذ جامعة الإمارات العربية المتحدة مثالاً على ذلك. فبعض مباني هذه الجامعة مباني ثانوياتٍ عامةٍ يزيد عمرها على خمسٍ وعشرين سنةً، وقد تمّ ترميمها. وحتى عندما يكون هناك مبنىً حديثٌ، هنا وهناكَ، فإنه عادةً ما يتحوّل إلى مبنىً يصعب استخدامه، إما لأن الوسائل التعليمية قد تعطّلت ولا يوجد من يصلحها، أو أن بعض متطلبات العملية التعليمية غير متوفرةٍ؛ كل ذلك لأن الصيانة لا تُعطى أولويةً. أما إدارة الجامعة، فإنها، كما ذكرنا سابقاً، تتصف بالفردية وتهميش المستويات المختلفة للقرار من مجلس الجامعة، مروراً بمدير الجامعة ونوابه، وانتهاء بالعمادات والأقسام العلمية. أما الحريات الأكاديمية، فهي كذلك هِبةٌ قد يُحرَم منها الفرد في أية لحظةٍ بتجميده أو تسريحه، وهذا ما حدَث فعلاً عبر السنوات لبعض الزملاء، المواطنين منهم والوافدين. وكذلك الحال في إجراءات التوظيف، فهي مركزيةٌ وليس فيها اعتبار للأقسام العلمية ذات الشأن في الأمر.

يمتد هذا الواقع المرير للنظام التعليمي للأسف إلى بقية المؤسسات التعليمية، ولا سيما في أبوظبي، ولكنّ كل هذه الأمور تتم تغطيتها بالاحتفالات والمؤتمرات الشكلية والدعاية الإعلامية، كما تُغطّى نواحي الفشل الأخرى. وفي السنوات الأخيرة أصبح الطلبة مطالَبين بشراء جهاز الكمبيوتر (الحاسوب) الشخصي ـ Laptop ـ من جيوبهم الخاصة. ولا بد أن يتم شراء هذا الجهاز من الجامعة كذلك، وفي الغالب بسعرٍ أعلى من سعر السوق! ولقد تألمت كثيراً عندما روى لي مرةً احد العاملين في مصرفٍ من مصارف الدولة أن أسرة أحد الطلبة حضرت إلى هذا المصرف حتى تقترض مبلغاً لشراء الكومبيوتر لابنها في دولةٍ أنفقت في العام ٢٠٠٣ حوالى ١٩ مليار درهمٍ على الأمن والدفاع، حسب تقارير صندوق النقد الدولي[٣٠].

وأخيراً: الفساد الإداري يجهض أحياناً السياسات الصحيحة والهادفة إلى تحقيق العدالة الاجتماعية، ويعيقها عن تحقيق أهدافها. وهنا يمكننا الاستشهاد بمثالَيْن: **أولهما** قروض دائرة الخدَمات الاجتماعية، و**ثانيهما** سياسة دعم المزارع، وكلٌ منهما يُعتبر أداةً توزيعيةً للثروة تم تطبيقها في بيئةٍ تفتقر إلى المحاسبة والمساءلة، وبالتالي كانت نتائجهما دون المستوى المطلوب. فمع بداية الطفرة النفطية، بدأت إمارة أبوظبي بتقديم قروضٍ ميّسرةٍ إلى المواطنين للتوسع العقاري، ولا شك في أنها كانت خطوةً

(٣٠) IMF, Country Report, no. 04/175, p. 15.

حكيمةً ومهمةً، ولاسيما في السنوات الأولى على الأقل عندما كان قطاع التشييد في بداية نهضته. وبالفعل انتفع الكثيرون من أبناء الدولة من هذه المؤسسة، وكان بالإمكان أن يكون تأثيرها أكثر إيجابيةً لو وُضعت لها ضوابط، منها عدم تمويل من لديه أرصدةٌ بالملايين، وألا يتم تمويل الشخص نفسه أكثر من مرةٍ لفترة لا تقل عن عشرين سنةً. ذلك بالإضافة إلى حسن اختيار القائمين عليها من حيث الكفاءة والأمانة، حتى تحقّق أهدافها المرجوة وتمنع الفساد، ولاسيما أن هذه الدائرة كانت تقوم بالتمويل والبناء والصيانة والتأجير، مما جعلها تربةً خصبةً للفساد ولهدر الموارد، كما يعلم بذلك من تعامل معها أو تابع أداءها.

كان بإمكان هذه المؤسّسة في اعتقادي أن ترتقي بمستوى كثيرٍ من الشرائح الفقيرة في الدولة لو أُحسِنت إدارتها بالضوابط المذكورة سابقاً، ولو امتدت بفروعها إلى بقية الإمارات، وذلك بتنويع نشاطاتها لتشتمل على تشجيع التجارة والأعمال المهنية، والاهتمام بالمتفوقين، وتشجيع الصناعات الخفيفة وغيرها من وسائل الارتقاء بإنتاجية الفقراء وذوي الدخل المحدود، مما كان سيكون له أثرٌ إيجابيٌ في تقليل فجوة الدخل بين الإمارات الغنية والفقيرة، والتي بدأت بالتزايد في السنوات الأخيرة، حيث تشير أحدث البيانات المتوفرة إلى أن دخل الفرد في الدول تفاوت في العام ٢٠٠١ بين أكثر من ١١٢٣١٦ درهماً في أبوظبي و ٢١٢٥٥ درهماً في عجمان، أي أن دخل مواطن الإمارات في أبوظبي يعادل أكثر من خمسة أضعاف دخل الفرد في عجمان، علماً أن متوسط دخل الفرد في الدولة ككلٍ هو ٧٣١٩٥ درهماً خلال العام نفسه[٣١].

أما الأداة التوزيعية الثانية والتي رعاها الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان ـ أسأل الله سبحانه وتعالى أن يطيل عمره، وأن يحسّن عمله، وأن يرزقه حسن الخاتمة ـ[*] كما رعى الفكرة الأولى وغيرها من الأفكار التي كان دائماً يؤكّد فيها على مساعدة ضعفاء الناس وذوي الدخل المحدود، هذه الفكرة الثانية هي دعم المزارع بكل متطلبات الإنتاج من ماءٍ وبذورٍ وأدوات إنتاج ومخصّباتٍ، وبعد ذلك شراء الإنتاج من أصحابه. إلا أن هذه الأداة التوزيعية، وما تعبّر عنه من رغبةٍ لدى مؤسّس هذه الدولة في النهوض بكافة فئات المجتمع ـ وبسبب بيئة الفساد ـ تم اختطافها من قِبل الشرائح النافذة، وذلك على حساب الفئات المستهدفة، سواءٌ في إمارة أبوظبي أو في بقية الإمارات. وقد نُفّذت بصورةٍ كانت أقرب إلى هدر الموارد، حيث كان نصيبٌ

(٣١) International Monetary Fund [IMF], «Country Report, no. 03/67,» March 2003, p. 74, <http://www.imf.org>.

(*) توفى الله الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان في ٢/ ١١/ ٢٠٠٤.

كبيرٌ من عوائدها لمن هم ليسوا في حاجةٍ إليها على حساب من هم في أمسّ الحاجة من أبناء الدولة. كما أن الإنتاج كان غير قابلٍ للاستهلاك نظراً إلى زيادة كمية المواد الكيماوية فيه، مما جعل مصيره الحرق والإتلاف بدلاً من أن يُصدّر إلى بعض فقراء المسلمين.

ثالثاً: طرق العلاج

كيف يمكن علاج الفساد في دولة الإمارات لتحسين أداء هذه الدولة التنموي في السنوات القادمة؟ على الرغم من تخوفي من إمكانية تبسيط ظاهرةٍ متشابكةٍ ومعقّدةٍ كالفساد، إلا أن المعادلة التالية لمحدّدات الفساد قد تكون أفضل وسيلةٍ في سياق هذه الورقة لتقريب مفهوم الفساد وطرق علاجه[٣٢].

الفساد = درجة احتكار القرار+ حرية التصرف ـ المساءلة

تشير هذه المعادلة إلى أن الفساد يرتبط بعلاقةٍ طرديةٍ مع كلٍ من درجة احتكار القرار واتساع حرية التصرف، ويرتبط بعلاقة عكسيةٍ بدرجة المساءلة. فكلما احتكر فردٌ أو مؤسسةٌ أو فئةٌ القرار أو الثروة أو سلعةً ما أو خدمةً ما، كانت هناك فرصةٌ أكبر للفساد ولسوء استغلال هذا الأمر المحتكَر. وفي دولة الإمارات لا يحتاج المرء إلى كثير جهدٍ حتى يرى هذا الاحتكار، فكثيرٌ من الوزارات والمؤسّسات المحليّة والاتحادية والأندية الرياضية والهيئات الخيرية تابعٌ إلى واحدٍ أو أكثر من أفراد الأسر الحاكمة. والغالبية للأسف لم تصل إلى هذه المسؤوليات كفاءةً أو تدرجاً في الوظيفة أو تميزاً أو باكتساب خبرةٍ، وإنما تحت مظلة «فرد من الأسرة الحاكمة».

نحن وإن كنا نكنّ الاحترام ونتمنى الخير لكلّ فردٍ في هذه الدولة بما في ذلك أبناء الأسر الحاكمة، إلا أننا نعتقد أن هذا الأسلوب في تولية الوظائف مدخلٌ للفساد، لأن الإنسان إذا لم يكن مؤهّلاً، فإنه لن يساعد على تقدم المؤسسة التي ولي أمرها. وهذا يعني أن مصلحة فئةٍ من فئات المجتمع أصبحت مقدّمةً على مصلحة المجتمع بأكمله، والنتيجة هي ما نراه من هدرٍ للمواد البشرية والمادية، لأن أبناء الأسر الحاكمة لم يعد لديهم حافزٌ لبذل الجهد والتميز في ظل هذا الضمان الوظيفي. أما بقية أبناء المجتمع، فإن شعورهم هو أن النجاح والجهد والتميّز قِيمٌ لا مكان لها في هذا المجتمع الذي تسوده المحسوبية. وبالتالي، لنتصور ما سيكون عليه مستقبل

(٣٢) Robert Klitgaard, *Controlling Corruption* (Berkeley, CA: University of California Press, 1988), p. 75.

هذا المجتمع وغيره من المجتمعات التي اختلت فيها المعايير، وأصبحت فيها معايير التوظيف ليست تلك التي يذكرها الحق سبحانه وتعالى في قوله ﴿**يا أبتي استأجره إن خير من استأجرت القوي الأمين**﴾[٣٣]، أي الكفاءة والإخلاص، بل الانتماء إلى الأسرة الحاكمة أو إلى أسرةٍ غنيةٍ، أو لأن أباه تولّى منصباً في السابق، ولاسيما إذا لم يكن هؤلاء الأصلح بمعياريْ الكفاءة والأمانة. ولا شك في أن إمارة أبو ظبي تعاني من هذه الظاهرة أكثر من غيرها من الإمارات.

لذلك إذا كانت هناك رغبةٌ جادةٌ لدى شرائح مجتمع الإمارات في علاج الفساد وقيام مجتمعٍ حديثٍ يحقّق الأمن والازدهار، فلا بد من أن يكون هناك اتفاقٌ على أن تتساوى جميعُ فئات المجتمع في المواطَنة، أي ألا يكون لأيّ أسرةٍ أو فئةٍ الأفضلية على الفئات الأخرى إلا بقدر ما تكون قائمةً على ما تؤديه هذه الفئة للمجتمع من جهدٍ بنّاءٍ، وتضحيةٍ دائمةٍ. وليس هذا هو مجال الحديث عن آليات الانتقال إلى الوضع المنشود، ولكننا نودّ القول إن هذا الانتقال، سواء كان بقيام شورى إسلاميةٍ ملْزِمةٍ أم بقيام ملكياتٍ دستوريةٍ، أم بتأسيس شكلٍ من أشكال الديمقراطية المعاصرة، لا بدّ من أن يرتكز على أمريْن حتى يكون ناجعاً وموحِّداً للجبهة الداخلية:

أولهما أن يكون منضبطاً بالثوابت الحضارية للأمة والنابعة من كتاب الله وسنّة نبيه صلى الله عليه وسلم.

و**ثانيهما** أن يتصف الوضع الجديد بحرياتٍ فعليةٍ ومشاركةٍ جادةٍ في إطار مؤسّساتٍ تشريعيةٍ منتخَبةٍ، وقضاءٍ مستقلٍ، وصحافةٍ حرةٍ، وأحزابٍ سياسيةٍ مستقلةٍ، ونقاباتٍ مهنية. ومن المؤكّد أن محاولة تجنّب هذا العلاج بمحاولة إشغال الشعوب بصورةٍ أو أخرى من صور الترغيب والترهيب أو التجهيل والدعاية أو التحالف مع الأجنبي، لم تعد تجدي، بل إنها أصبحت تزيد من احتقان الأوضاع في المنطقة كلها. ولا شك في أن تصحيح هذا الاختلال الأساسي في علاقة الحكومة بشعبها، سيؤدي في اعتقادي إلى تصحيح اختلالاتٍ أخرى في مسيرة هذه الدولة، وقد ذكرنا أهمها في ما سبق.

أما **المحدّد الثاني** للفساد، حسب المعادلة السابقة، فهو درجة حرية التصرف في القرارات، أي أنه كلما كانت صلاحيات أيّ فردٍ أو أيّ مؤسسةٍ واسعةٍ أو غير واضحةٍ، كانت هناك تربةٌ خصبةٌ للفساد ناتجةٌ عن سوء استغلال المسؤولية. مرةً أخرى، إن تأكيد التساوي في المواطنة وتأسيس المجتمع على مشاركةٍ تامةٍ بين الحاكم

(٣٣) **القرآن الكريم**، «سورة القصص،» الآية ٢٦.

والمحكوم، جديرٌ بأن يضع الضوابط التي يمارِس في إطارها كلّ فردٍ، سواء أكان كبيراً أم صغيراً، مسؤولياته في إطار مصلحة المجتمع بأكمله، وليس لتحقيق المصالح الفردية أو الفئوية الضيّقة، أي أنه عندما تمارَس السلطة، وتُنفَق الموارد طبقاً لرؤيةٍ مجتمعيةٍ في ظلّ رقابةٍ على الحكومة، فإن هذا سينعكس على أداء وتطور الجهاز الإداري الذي سيعمل في هذه الحالة في ظلّ لوائح تحدّد المسؤوليات، وتُوصّف الوظائف، وتضع الحوافز، ثواباً أو عقاباً، وتُدرّب الطاقات، وتُجدّد الدماء. فالتوظيف في هذه الحالة، لن يكون بالواسطة والمحسوبية، وإنما على أساس المؤهّلات العلمية، والخبرات السابقة، والقدرة على التطور، والاستفادة من عملية التدريب، وإثبات القدرة على التعلم الدائم لمواكبة ثورة المعلومات، والاستفادة منها في زيادة الإنتاجية، والقدرة على الابتكار والتفاعل مع المحيط المحلي والعالمي.

أما **المحدّد الثالث** للفساد، كما يتضح من المعادلة المذكورة أعلاه، فهو أن الفساد يقّ مع زيادة المساءلة الفاعلة التي تتم في اعتقادي على ثلاثة مستويات: **أولاً**، إن العقيدة الإسلامية وما تجسده من تصورٍ رباني لطبيعة الإنسان ومبرّر وجوده في هذا الكون ومآله بعد الموت، وما تزرعه هذه العقيدة في أتباعها من ضرورة إعمار هذه الأرض، وتجنب الفساد بكلّ صوره، وتوسيع دائرتيْ الثواب والعقاب لتشتمل الآخرة، بالإضافة إلى الدنيا، يجعل هذه العقيدة قوةً رادعةً للفساد ورقابةً ذاتيةً، مصداقاً لقول الرسول صلى الله عليه وسلم، عندما سئل عن الإحسان، فقال «أن تعبد الله كأنك تراه، فإن لم تكن تراه فإنه يراك»[٣٤]. هذا المستوى من المساءلة الذاتية النابعة من الخوف من الله والرغبة في ثوابه، هو أرقى صيغةٍ للمساءلة وأقل كلفةً، ولكنها تتطلب تربيةً تطول، ولكن لا بدّ منها نظراً إلى ما يتأكد يوماً بعد يوم من إفلاس شركاتٍ عالميةٍ، كإنرون (Enron) وورلد كوم (World Com) وغيرها من الشركات العالمية التي لم تنفع الرقابة الخارجية في ردْع مدرائها عن الفساد والتلاعب بأموال المجتمع. **ثانياً**، أما النوع الثاني من الرقابة الذي يكمل النوع الأول، فهو عبارةٌ عن المساءلة المجتمعية للحكومة. فعندما تتحقق المشاركة السياسية الفاعلة من حرية تعبيرٍ وانتخابٍ وتشكيلٍ للأحزاب وشفافيةٍ للقرارات، واستقلاليةٍ للقضاء، وحرمةٍ للمال العام، وتحريرٍ للإعلام، فإننا سنصبح أمام بيئةٍ صحيةٍ تتصف بالمساءلة أو المدَافعة، كما يصفها القرآن الكريم في قوله تعالى ﴿**ولولا دفع الله الناس بعضهم ببعض لفسدت الأرض**﴾ .

وأخيراً: هناك **مستوى ثالثٌ** للمساءلة الفاعلة، ويتمثل في مجموعة الضوابط

(٣٤) رواه البخاري ومسلم.

التي تحكم أداء المؤسّسات من تعريف الصلاحيات، وشروط التوظيف والتدريب المستمر، والتدقيق الداخلي والخارجي، والشفافية وغيرها من الآليات التي تقلل من إمكانية سوء استغلال المسؤولية أو تراكم الأخطاء، أي أنها مساءلةٌ داخليةٌ في المؤسّسة نفسها.

خاتمــة

إن موضوع الورقة الحالية يمكن تلخيصه في النقاط الأربع التالية. **أولاً**، إذا عرّفنا الفساد بأنه سوء استغلال السلطة، فإن في الإمارات العربية كثيراً من الفساد، والذي تتفاوت درجاته بين إمارةٍ وأخرى، ومن صوره: **أولاً**، التدخل في عمل القضاء، وتبذير المال العام من قبل المسؤولين بوجهٍ عام، والأسر الحاكمة بوجهٍ خاص، والإنفاق غير المبرّرعلى السلاح، وتحويل الوظائفً العامة إلى أملاكٍ شخصيةٍ وقنواتٍ للكسب، وغياب الشفافية في القرارات، وندرة المعلومات والبيانات، وغيرها من صور استغلال الوظائف العامة التي تذكرها الورقة .**ثانياً**، إن السبب الرئيسي لانتشار الفساد في هذه الدولة هو المشاركة المنقوصة التي تعطي الأسر الحاكمة سيادةً على الثروة والسلطة دون بقية أفراد المجتمع، مما أدّى إلى غياب الرقابة المجتمعية على توجيه الموارد وممارسة السلطة، وأوجد أجندةً للأسر الحاكمة تختلف في حالاتٍ كثيرةٍ عن أجندة بقية فئات المجتمع. **ثالثاً**، نتج عن هذا الاختلال في العلاقة بين الأسر الحاكمة وبقية شرائح المجتمع، انعكاساتٌ سلبيةٌ في حجم موارد المجتمع وكيفية استغلالها، وفي معدّلات الاستثمار والنمو الاقتصادي، وفي الفقر وعدالة توزيع موارد المجتمع. وأخيراً، إن العلاج يكمن في توحيد مفهوم المواطَنة، وتحقيق مشاركةٍ سياسيةٍ فعّالةٍ من خلال قيام مؤسّساتٍ تشريعيةٍ منتخَبةٍ وإعلامٍ حرٍ ومسؤولٍ وقضاءٍ مستقلٍ، وفصلٍ بين المال العام والخاص، وتوفير البياناتً والمعلومات، والتأكيد على الشفافية في القرارات وغيرها من مظاهر المجتمع المدني، طالما أنها لا تتعارض مع الثوابت الحضارية لديننا الحنيف.

تعقيــب

علي الزعبي(*)

تعرض ورقة الدكتور يوسف خليفة اليوسف موضوعاً هاماً وجريئاً في آنٍ واحدٍ. إلا أن الحالة التي يتناولها الباحث، وهي حالة دولة الإمارات العربية، صعبةٌ جداً ومحفوفةٌ بالمخاطر لثلاثة أسبابٍ:

١ ـ غياب مؤسسات الرقابة في دولة الإمارات العربية، والذي يجعل قياس الباحث لمؤشّر الفساد وإدراك أبعاده السياسية والاجتماعية والاقتصادية أمراً صعباً.

٢ ـ كون الموضوع يشكل «تابو» أو خطاً أحمر لا يسمح بتجاوزه في أي حالٍ من الأحوال.

٣ ـ عدم وجود «هيكلةٍ ماليةٍ» واضحة للميزانية العامة على مستوى دولة الإمارات العربية.

لذلك فإنني أشد على يد الباحث فلقد لقد حاولت ورقته الرصينة، وبكل موضوعيةٍ، أن تطرح قضية الفساد من خلال إطارٍ علمي. إن أهمية هذه الورقة تكمن في كشف الفساد في نواحٍ عدةٍ لعلّ أهمها: فساد السلطة، وفساد القضاء، وفساد المؤسسة الإعلامية، وفسادُ الآلة العسكرية، وغيرها من صور الفساد التي تبيّن فداحة هذه الظاهرة واستشراءها في نسيج المجتمع، وعلى مستوياتٍ سياسيةٍ ـ اجتماعيةٍ متنوعة.

إن الفساد، ونحن نتفق هنا مع الباحث، ينتج عنه آثار اقتصادية خطيرة تكلّف الدولة خسارةً ماليةً كبيرةً يتسبّب عنها عجزٌ في الميزانية العامة، ونضيف إلى ذلك دور

(*) أستاذ في جامعة الكويت.

الفساد في توسيع دائرة الفقر بين الجماعات الاجتماعية. لكن ما لا أفهمه من ورقة الدكتور اليوسف هنا أمران:

١ ـ اعتبار إمارة دبي نموذجاً قائماً على الرؤية التنموية وسيادة القوانين وعدالتها وتطبيقها!

٢ ـ استثناء تلفزيون الشارقة باعتباره إعلاماً رسمياً يقدّم برامج هادفةً تصبّ في اتجاهٍ منسجمٍ مع متطلّبات نهضة الأمة!

المناقشـات

١ ـ سالم توفيق النجفي

حمّل الباحث الإمارات العربية المتحدة أكثر مما تحتمل، فهي لاتمتلك مقوّمات تكوين الدولة، ويصبح الفساد مع هذا النمط من التكوين مسألةً طبيعيةً وليس استثناءً، ولا سيّما أن ضبط ظاهرة الفساد يتطلّب آلياتٍ تفتقر إليها «الدولة» وغيرها من «دول» الخليج، ذلك أن توافر هذه الوسائل يندرج في سياق شروط تكوين الدولة، فكيف تكون هناك شراكةٌ أو شراكةٌ منقوصة؟

٢ ـ يوسف مكي

لديّ ملاحظتان، الأولى: التجزئة كعاملٍ رئيسٍ في استفحال الفساد من حيث إن التجزئة غيّبت إمكانية بروز الدولة الحديثة، وأبرزت الخلل الديمغرافي بشكلٍ فاضحٍ في بعض إمارات الخليج، حيث لا يتجاوز عدد السكان اللذين يحملون الجنسيّة ٢٠بالمئة، وهو ما يؤثر في توزيع الثروة وفي التنمية، والثانية: دور الهيمنة الأجنبية في ترسيخ الفساد وحماية الحكام الفاسدين.

٣ ـ محمود عبد الفضيل

هناك «**دالة رفاهٍ**» **خاصةٍ** بالأسر الحاكمة (Family Welfare Function) في دول الخليج، هي في حالة تناقضٍ كبيرٍ مع «**دالة الرفاه المجتمعي**» (Social Welfare Function) التي تسعى إلى تحقيق الرفاه لمجموع المواطنين في الأمد الطويل. الأمر الذي يؤثّرفي نمط تخصيص الموارد (Pattern of Resources Allocation) في المجتمع. إذ أنه نتيجة طبيعة نظام الحكم، فإن الفساد في أسلوب «الأسر الحاكمة» في تخصيص الموارد يصبح عندئذٍ عضوياً (Build-in)، بل مقنّناً.

ويساعد على ذلك أسلوب التعتيم وعدم الإفصاح عن «مالية الدولة»، إذ نجد أن نحو ٦٠ بالمئة من المالية العامة لدولةٍ مثل «قطر» له طابع **السرية**، وأهم بنود

الاتفاق الكبرى التي يتمتع بهذا النوع من السرية هو:

ـ الأمن.

ـ التسلح.

ـ مصروفات مركزية (غير مبوبة).

ـ مخصّصات الأسرة الحاكمة.

ولكن القضية الأخرى الجديرة بالإشارة، هي أن استمرار الأسر الحاكمة في السيطرة بشكلٍ مطلقٍ دون محاسبةٍ على عملية تخصيص الموارد، ساعد عليه عاملان:

ـ تحالف «الأسر التجارية الكبرى» (Merchant Families)، وتداخل المصالح المالية والتجارية مع الأسر الحاكمة في الخليج.

ـ فساد النخب المهنية، وجانبٌ كبيرٌ من المثقفين عموماً، من خلال التواطؤ وعدم التصدي لتلك الممارسات أو السكوت عن قول كلمة الحق. ويكفي أن نقارن بهذا الخصوص سلوك ومواقف النخب المهنية والفكرية والسياسية في الخمسينيات والستينيات (جيل الجامعة الأميركية في بيروت AUB)، بما نراه من مواقف متخاذلةٍ ومتواطئةٍ للنخب المثقفة والمهنية في الثمانينيات والتسعينيات.

٤ ـ عماد الشيخ داود

ليست الكليات التقنية ذات أهدافٍ محدّدةٍ، وذلك لوجود كلياتٍ تناظرها في الجامعات، فما بالك بحجم الانحراف الحاصل حين تمنح هذه الكليات شهادات الدبلوم العالي، وشهادة الماجستير، وليس فيها كادرٌ مؤهلٌ للإشراف العلمي ساعة إنشاء هذه البرامج فيها. فضلاً عن كثيراً مما تمّ إنشاؤه منها بموافقة «الاتحاد العربي للتعليم التقني» لا تتوفر فيه المعينات والوسائل التعليمية والمختبرات، وتعاني من فقر المكتبات. ومن هنا كانت نوعية المخرَجات التي تتباهى بها تلك الإدارات طامةً كبرى.

٥ ـ خير الدين حسيب

أهنئ من كل قلبي الأخ يوسف على ورقته الممتازة والجريئة، وأنا سعيد باكتشاف المركز المتأخر له ولهذا الجيل من النخب الخليجية التي تعطينا بعض الأمل في مستقبلٍ أفضل للخليج وللأمة العربية. وأسأل: من يملك النفط في الخليج؟ هل يملكها الحكام الشيوخ؟. في حدود علمي وفيما عدا الكويت، فإن من يملك النفط

هو الحاكم ـ الشيخ الذي يتكرم على الشعب بنسبةٍ معينةٍ قد تختلف من سنةٍ إلى سنةٍ أخرى، و قد انتقلت هذه الملكية للثروة إلى ملكيةٍ للسلطة، وبدأت تزحف تدريجياً إلى السيطرة على ميادين الفكر بصيغ وأشكالٍ مختلفةٍ. إن هذه الثروة للشعب، وأعتقد أنه لو خُصّصت نسبةٌ قانونيةٌ معينةً للشيخ، فسيكون بعدها من حق الشعب أن يشارك أو يناقش كيف تصرف هذه الثروة؟ فطريقة صرفها الراهنة لم تعد مقصورةُ على الفساد الداخلي فحسب بل و في تلبية التدخلات الخارجية التي تحولت وظيفتها بعد العام ١٩٩٠ من الحماية الخارجية إلى حمايةٍ من الأمن الداخلي. فما حاجة الإمارات العربية إلى أن تدفع ٨ مليارات دولار لشراء طائراتٍ من أمريكا؟. ما حاجة البحرين وقطر إلى شراء طائرات (F15) و(F16)؟ بحيث ما إن تنطلق الطائرة من قطر حتى تدخل أجواء البحرين. أعتقد أن معالجة مشكلة ملكية الثروة النفطية يمكن أن تحلّ لنا مشاكل كثيرةً، على الرغم من اقتناعي أن الخليج في الظروف الحالية قد لا يستطيع حلّ مشاكله لوحده، وسيعتمد ذلك على عاملٍ مهمٍ هو: ماذا سيحدث في بقية الأقطار العربية؟

٦ ـ فهد الفانك

هناك قضيةٌ جانبيةٌ محاسبيةٌ في سلوك الإمارات تشجّع الفساد العربي أو تسهّله، فهي تحول المساعدات إلى الدول النفطية بشيكٍ لأمر رئيس الدولة الذي قد يودعه في حسابه الخاص بدلاً من تجييره لحساب وزارة المالية أو الخزينة. وقد جادل بعضهم بأن هذه الشيكات مقدمة لهم شخصياً كهديةٍ، فحبّذا لوتُصدَّر الشيكات باسم البنك المركزي في البلد المعني ليسجّل في حساب الخزينة، ومن المستحسن أن تكون مسحوبةً على بنوكٍ أمريكيةٍ لأنها تعيد الشيكات المصروفة إلى الساحب، فيلاحظ المانح التجييرات.

٧ ـ غسان بن جدو

هناك سؤالٌ محيّرٌ: لماذا هذا التكثيف الكبير في العمالة الأجنبية التي ذكر الباحث أنها قد بدأت تُحدث خللاً في نسيج المجتمع الثقافي؟ وهل تسهم هذه العمالة في الفساد الأمني والاقتصادي والأخلاقي الموجود في الدول الخليجية؟ مع أن الفساد البنيوي شاملٌ لكل الدول العربية سواء اعتبرها بعضنا ما دون الدولة أم في طور التطور إلى دولة أم كانت دولاً مركزيةً. وسؤالي الأخير: ما وظائف تكدس جزءٍ كبير من الاستثمارات المالية والمصرفية في الإمارات العربية المتحدة؟ وهل لذلك علاقةٌ بتبييض الأموال؟. وهل تغيّر شيءٌ من ذلك بعد الحادي عشر من أيلول/ سبتمبر حيث غدت الرقابة والرقابة الأمريكية المفروضة كبيرةً؟

٨ ـ يوسف خليفة اليوسف (يرد)

في تعقيبه على ورقتي أشار الأخ الفاضل الدكتور علي الزعبي إلى أن دراسة حالة الفساد في دولة الإمارات العربية المتحدة صعبةٌ ومحفوفةٌ بالمخاطر لثلاثة أسبابٍ هي غياب المؤسسات الرقابيّة، واندراج موضوع الفساد تحت ما يُعرف بالخطوط الحمراء، بالإضافة إلى غياب «الهيْكلة المالية الواضحة في دولة الإمارات». وأتفق معه وأود أن أضيف بأن هدف لقائنا اليوم هو بالضبط تفتيح آفاق الفكر والممارسة في وطننا العربي، وذلك بتأكيد أهمية الرقابة والمساءلة على كل الصُعد، وبالتحرر من الخطوط الحمراء التي ما أنزل الله بها من سلطانٍ، وتسليط الأضواء على الاستباحة التي يتعرّض لها المال العام في وطننا العربي حتى نعيد الحرمة لهذا المال.

وتعود مبرّرات ثَنائي على ما أسميه «بنموذج إمارة دبي في التنمية» وعلى تلفزيون الشارقة، إلى أنّ دبي قد استطاعت في العشرين سنة الماضية أن تمثّل نقطة استقطابٍ لكثير من النشاطات الاقتصادية والتجارية، وأن تحقّق كثيراً من النجاحات، سواء في ما يتعلق بحجم التجارة الخارجية، أم الحركة السياحية، أم النشاط العقاري، أم المؤتمرات العلمية، أم توفير الخدمات. وخير مثالٍ على ذلك التميز الذي حقّقته شركة طيران الإمارات في سنواتٍ قليلةٍ، وغيرها من النجاحات التي لا يراها الإنسان في الدول العربية والنامية.

لا يعني ذلك أن تجربة دبي خاليةٌ من السلبيات، وهو ما أكّدت عليه في الورقة. وكل ما حاولت أن أشير إليه هو أن دبي استطاعت أن توفر بنيةً أساسيةً متفوقةً على الإمارات الأخرى، وهذه البنية الأساسية شرطٌ أساسيٌ لأية انطلاقةٍ تنمويةٍ في أي بلد. أما تلفزيون الشارقة ففي اعتقادي أنه مهما اختلفنا حول جودة برامجه، فإننا لا يمكن أن نقارنه مع أغلبية التلفزيونات في وطننا العربي، التي هي للأسف أقرب إلى «الكباريهات المتحركة» من حيث القِيم الهابِطة التي تنشرها في محيط الأسرة العربية. ولا شك أن النقاء النسبيّ لتلفزيون الشارقة جديرٌ بالإشادة، ولا يعني هذا أنه يمثّل نموذجاً مكتملاً، أو أنه قريب من ذلك. ولكن كما يقال ما لا يدرك كُلّه لا يترك جُلّه.

أتفق مع ما ذكره الدكتور يوسف مكي من أن التجزئة سببٌ في الاختلال السكاني في دول الخليج، ولا سيما في دولة الإمارات العربية المتحدة، وأن الهيمنة الأجنبية عاملٌ أساسيٌ في تفاقم الفساد في هذه المنطقة. ومع أنني أتفق مع الدكتور سالم النجفي في درجة توفر مقوّمات الدولة في كثيرٍ من الدول العربية بما في ذلك الدول الخليجية، إلا أنني أختلف معه في محاولة تبريره للفساد في الإمارات أو غيرها

من الدول، لأن هذا القول يقود إلى منزلقٍ خطيرٍ قد ينتهي بنا إلى تبرير الفساد بدلاً من محاربته، وإلى قبول الاستبداد بدلاً من المطالبة بالتحرر. ولا بدّ من الفصل في اعتقادي بين التأصيل النظري لظاهرة الفساد كسلوكٍ غير طبيعي ومضطربٍ وبين القبول ببعض الفساد لأسبابٍ مرحليةٍ تمليها ديناميكية التحول والتطور. وبالمناسبة وصل حتى بعض المنظّرين الغربيين الذين كانوا يبرّرون في السابق القبول ببعض الفساد كمسهّلٍ لعملية التنمية إلى قناعاتٍ راسخةٍ من خلال بعض الدراسات التطبيقية بأن الفساد يولّد فساداً، ولا تتمخض عنه تنمية. وأخيراً وليس بآخر أتفق مع الدكتور عماد الشيخ داود في ما تفضل به حول تواضع أداء الكليات التقنية في دولة الإمارات وغيرها من الدول العربية، ولا أريد أن أكرّر ما قاله مشكوراً.

الفصل السابع عشر

دراســة حالــة الكويــت

علي الزعبي
وخلدون حسن النقيب[*]

مقدمـة[1]

«الـفـسـاد» (Corruption) و«الحـاكـمـيـة» (أو الحـكـم الـصـالـح) (Governance) موضوعان متنافران من حيث الطبيعة (Nature)، ومتلازمان من حيث التحليل (analysis). وفي الحالتين يلعب «المعيار الأخلاقي» دوراً رئيساً وفاعلاً في تحديد العلاقة الديناميّة وتثبيتها بين كلٍ من الفساد والحكم الصالح، وإن اختلف هذا المعيار باختلاف الثقافات والمجتمعات الإنسانية.

من هذا المنطق، ستحاول هذه الورقة أن تتناول الموضوع المبحوث وفق الإطار العام التالي:

أولاً: تعريف «الفساد» كونه ظاهرةً اجتماعيةً عامةً، وكونه ينتشر في جميع النظم السياسية (الديمقراطية وغيرها).

ثانياً: الإشارة إلى الوضعية الخاصة للمجتمع العربي والمتمثلة في الاقتصاد الريْعي، والقبَلية ـ الطائفية اللذين يشكلان بيئةً حاضنةً للفساد.

ثالثاً: التعرض لمجموعةٍ من وقائع مظاهر الفساد في المجتمع الكويتي من خلال

(*) باحث كويتي وأستاذ مشارك، جامعة الكويت.

(1) نشكر جاسم السعدون وأحمد الدين وأرشيف مجلة **الزمن** وجريدة **القبس**، وشكر خاص للباحثة المساعدة ميسون يحيى، على ما قدموه من مساعدة لإنجاز هذا العمل.

لجان التحقيق والاستجوابات البرلمانية والإحالة إلى النيابة، ووقائع الفساد وكِلفتها وتأثيرها في عمليات الهدر في الأموال العامة، ومدى انتشار ظاهرة الفساد في الديناميّات الاجتماعية ـ السياسية. وسوف تُعرض معظم حالات الفساد في جداول تمّ الحصول عليها من مجلس الأمة والصحافة.

أولاً: تعريف الفساد

يشير مصطلح «الفساد» بصورةٍ عامةٍ إلى السلوك المخالف للقانون الذي يحاول إفساد النسق الثقافي الذي يحدث فيه(٢). والفساد نوعان: فساد كبير، وفساد صغير. ويتمثل الفساد الكبير في استغلال المنصب لمصالح ذاتيةٍ خاصةٍ كالمناقصات والعطاءات والقروض غير المؤمّنة، وبيع وحدات القطاع العام، ناهيك عن تملك أو استغلال الأراضي المملوكة للدولة دون وجه حق. أما الفساد الصغير فيتمثّل في الرشوة والواسطة والمحاباة.

يرى الاقتصادي الإماراتي صلاح الحليان أن الفساد يؤدي إلى تشوهاتٍ خطيرةٍ في الاقتصاد والمجتمع. ويبدو هذا الفساد أكثر وضوحاً في «القطاع العام حين تتجه الاستثمارات والأموال إلى المشاريع الكبيرة. . . لكي يتسنى [للمسؤولين] إخفاء التعاملات غير القانونية مما يقلّل من مجمل الاستثمارات المالية على المشروع ويؤدي إلى التأثير السلبي في مواصفات المشروع، ونوعية البناء، والبيئة، وخدمات الحكومة، والبنية التحتية، مما يضع ضغوطاً إضافيةً على الميزانية»(٣).

إن الفساد يشكّل أكبر عائقٍ أمام تطور المجتمع وعلى جميع المستويات نظراً إلى تأثيره السلبي في إضعاف القانون والنظم واللوائح الإدارية، ناهيك عن دوره المؤثّر في ترهل وفساد المؤسسات بكافة أنواعها وأحجامها، الحكومية و الخاصة. إن خطر الفساد يتمثل في أنه لا يمنح الجميع منافسةً مفتوحةً ومتكافئةً، وإنما يساهم في خلق حالةٍ من الخداع والتضليل والتزييف والتي لها انعكاساتٌ خطيرةٌ على الفرد والمجتمع في آنٍ واحدٍ. من ناحيةٍ أخرى يشير مصطلح «الحكم الصالح» إلى إصلاح النظام السياسي من خلال وضع تصورٍ للتنظيم أو للتنسيق الفعّال للنشاط الاجتماعي (بكل ميادينه)، والذي تساهم في صنعه مؤسّسات المجتمع المدني،

---

(٢) John Hooker «A Cross-Cultural View of Corruption,» December 2003, p. 1 <http://ba.gsia.cmu.edu/jnh/corruption.pdf>.

(٣) صلاح سالم الحليان، «محاربة الفساد والاحتيال الإداري،» **البيان**، ٨/٨/ ٢٠٠٤، ص ٦.

والحركات الاجتماعية الجديدة، والمنظمات التطوعية[٤].

ويبدو أن قضية الفساد قد استعصَت على العلاج بسبب انتشارها بشكلٍ وبائي في أغلب أنظمة الحكم بدرجاتٍ متفاوتةٍ، بغضّ النظر عن نوعية نظام الحكم سواءٌ كان ملكياً أم جمهورياً، ديمقراطياً أم تسلطياً، تحت ظلّ العسكر أم تحت هيمنة الأوليغاركية ونخبة القوة (Elite Power). ولذلك لجأت بعض المنظّمات الدولية، كالبنك الدولي، إلى فصل إمكانية قيام حكم صالح من خلال استراتيجياتٍ تعتمد على اعتبار أن سياسات الحكم الصالح مسائل تِّقنيةً يمكن الاستدلال عليها بمجموعةٍ من المؤشّرات الشكلية، وليس باعتبارها نتاجاً لعملية إصلاحٍ سياسيٍ حقيقي[٥]. وكمثالٍ على ذلك المؤشّرات المعتمدة في أحدث كتابٍ للبنك الدوَلي: **إدارة حكم أفضل لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا**، والذي يؤكّد على مسائلَ محدّدةٍ هي: «التضمينية» (أي المساواة في المعاملة والمشاركة في نظام الحكم)، والمسألة الداخلية والخارجية المكوّن من ١٢ قياساً، ومؤشّر نوعية إدارة الحكم المكوّن من ٢٢ قياساً شخصياً[٦].

ننطلق في هذه الورقة ليس من إمكان معالجة ظاهرة الفساد من خلال اتباع السياسات المقترَحة من البنك الدولي، ولو أن بعضها مفيدٌ وجّيدٌ، وإنما من خلال اتباع سياساتٍ تؤدي إلى إصلاحٍ حقيقي، من النوع المقترَح في منتدى التنمية في اللقاء الخامس والعشرين المنعقدَ في البحرين في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤، والذي أكّد على أن الإصلاح لن يُكتب له النجاح في المنطقة إذا لم تتم معالجة مسائل هامةٍ مثل: تداول السلطة، والقبَلية والطائفية، والبطالة، والخلل السكاني، وتمتين شبكات الرعاية الاجتماعية، والانفتاح السياسي عموماً[٧].

بناء على ذلك، فإن الفرضية الرئيسة للبحث تتمثل في أن الفساد في المجتمع العربي هو الفساد الذي تمارسه الأوليغاركية (القلّة الاقتصادية والسياسية) كعلاقةٍ

(٤) خلدون النقيب، «مفهوم الحاكمية الطوباوية الجديدة،» ورقة قدمت إلى: مؤتمر الحكم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية ومكافحة الفقر، القاهرة، ١١-١٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١، سلسلة دراسات مكافحة الفساد؛ ١٤، الأمم المتحدة، ص ٢٥ ـ ٣٧.

(٥) *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy* (Washington, DC: World Bank, Public Sector Board, Poverty Reduction and Economic Management, 2000).

(٦) *Better Governance for Development in the Middle East and North Africa: Enhancing Inclusiveness and Accountability* (Washington, DC: World Bank, 2003), pp. 21-53 and 315-318.

(٧) علي خليفة الكواري، «منتدى التنمية في اللقاء الخامس والعشرون،» البحرين، ٢٠٠٤.

تبادليةٍ (تبادل المنافع والمزايا والموارد)، ضمن ترتيبات الحكم (كنوع من الرشوة أو الاسترضاء)، أو في مواجهة الدولة كهدرٍ للموارد، أو في ترسيخ اللامساواة القبَلية/ الطائفية ذات الأساس الطبقي. إن ظاهرة «الفساد» يجب أن لا تقتصر على «الفساد السياسي» الذي يمارسه من في السلطة لمصلحةٍ خاصةٍ. كما أنه (الفساد) يجب ألا يتمحور فقط حول نشاطات «الفساد الإداري» في القطاع الخاص. إن ظاهرة الفساد يجب أن تتضمن ما نسميه بـ «الفساد الاجتماعي ـ الاقتصادي»، والذي يشكّل خطراً كبيراً على المجتمع والدولة إذا ما قورِن بأنواع الفساد الأخرى.

أما الفرضية الفرعية فتتعلق بمدى إمكانية القضاء على ظاهرة الفساد عموماً بالاعتماد فقط على الإجراءات والمؤشّرات الشكلية. فمع أن بعض المؤسسات الدولية كالشفافية الدولية Transparency International تنشر بياناتٍ عن أغلب دول العالم، إلا أن تركيزها هو على دول العالم الثالث المتخلفة، على الرغم من أن ظاهرة الفساد، على سبيل المثال، متأصلةٌ في بيئة المجتمع التضامني (Culture Corporate) في الولايات المتحدة والدول الغربية. إن وجود القضاء المستقل وتطبيق العقوبات على الفاسدين المفْسِدين لم يكن ولن يكون رادعاً كافياً لانتشار ظاهرة الفساد، وهناك فصول من تاريخ الولايات المتحدة منذ السنوات الأولى لإنشائها تُظهر أن الفساد كان ولا يزال عنصراً أساسياً في الحياة الاجتماعية والاقتصادية.

يتضح من كتاب غور فيدال أن المؤتمر الإقليمي الأول (Continental Congress) الذي أنشأ الولايات المتحدة كان الأكثر فساداً، والذي استفاد من برنامج «الكسندر هاملتون» في برنامج «التعويضات المالية عن حرب التحرير»[(٨)]، بل إن هاملتون، وكما ورد في كتاب فيدال، يذهب إلى حدّ اعتبار أن الفساد عنصرٌ أساسيٌ في سياسات حكومة الأمة. ولذلك نقترح أن نكون واقعيين في التعامل مع ظاهرة الفساد لأنها ظاهرةٌ ذات جذورٍ اجتماعيةٍ وثقافيةٍ عميقةٍ منغرِسةٍ في نسيج المجتمع.

وهنا نريد أن نطرح مفهوم الديناميّات في فهم ظاهرة الفساد باعتبارها ديناميّةً بحدّ ذاتها. ليس مفهوم الديناميّات الاجتماعية جديداً، ويُقصَد به دراسة المجتمع من خلال العمليات أو السيرورات الاجتماعية في مختلف مجالات الحياة الاجتماعية ـ الاقتصادية. والعمليات هي أنماطٌ متكررةٌ حسب مواصفات العُرف أو المعايير السائدة لأداء وظائف اجتماعية. الديناميّات الاجتماعية إذن أنماط معياريةٌ لأداء وظائف اجتماعيةٍ، وهي إحدى محركات التغيّر الاجتماعي. وفي بيئة المجتمع العربي،

---

(٨) Gore Vidal, *Inventing a Nation: Washington, Adams, Jefferson* (New Haven, CT: Yale University Press, 2003), pp. 85- 93 and 142.

من الطبيعي أن تنشأ ظاهرة الفساد كعلاقةٍ ديناميّةٍ بين مؤسّسات القبيلة والطائفية (انظر الجدول رقم (١٧ ـ ١)).

ثانياً: الفساد والوضعية الخاصة للمجتمع العربي

هناك اتفاقٌ عامٌ على أن طبيعة الحكم في «العالم العربي قائمٌ على «القهر التسلطي»، والذي، كما يعرّفه مصطفى حجازي، يمثّل «عالم سيادة القلّة ذات الحظوة التي تفرض هيمنتها على الغالبية بالتحالف مع قوى خارجيةٍ استعماريةٍ صريحةٍ أو مقنعةٍ، خالقةً نموذجاً عاماً من علاقة التسلط والرضوخ، تمارِس فيها أنواعاً متعددةً من العنف المادي والمعنوي. . . (كما أن) هناك دائماً علاقة سيطرةٍ من طرفٍ، ورضوخٍ وتبعيةٍ من طرفٍ آخر. سيطرة تُفرض من خلال لغة العنف أساساً»[٩].

ويعكس هذا النوع من الحكم حقيقة أن الوطن العربي يفتقر إلى وجود «حكوماتٍ ممثلةٍ للشعب» ومتفق عليها. إن الحكومات التي تحكم الوطن العربي غير ديمقراطيةٍ، ناهيك عن أنها متطرفةٌ في إدارتها المركزية إذ تتركّز السلطة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والدينية والثقافية في يد الدولة[١٠]. إن هذا النمط من الدولانية (Statism) تعرقل، برأينا الخاص، التطورات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، كما أنها تضمن استمرار حالة الجمود (Stagnation). ناهيك عن أن العنصرية الجنسية (Sexual Apartheid)، والأصولية الإسلامية، وغياب القضاء المستقل، والرقابة الصارمة على الإعلام، كلها تزيد من حالة الفقر وتفشي الفساد.

ولا غرابة أن يعكس **تقرير التنمية الإنسانية** مجموعةً من الحقائق المريرة من الواقع العربي والتي من أهمها:

١ ـ في أحدث تقويمينْ للانطباع عن الفساد في معاملات الأعمال بين العامينْ ١٩٩٨ ـ ٢٠٠٢، أوضحت المؤشّرات عدم تحسنٍ واضحٍ في موقع البلدان العربية مقارنةً مع باقي بلدان العالم[١١].

---

(٩) مصطفى حجازي، **التخلف الاجتماعي: مدخل إلى سيكولوجية الإنسان المقهور** (الدار البيضاء: المركز الثقافي العربي، ٢٠٠١)، ص ٣٢.

(١٠) Victor Davis Hanson, «Middle East Tragedies,» 31 July 2004, <http://www.nationalreview.com/hanson/hanson052303.asp>.

(١١) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، **تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٣: نحو إقامة مجتمع المعرفة** (نيويورك: البرنامج، ٢٠٠٣)، ص ٢٩.

٢ ـ «وقّعت أكثر الدول العربية على المعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان. . . إلا أن هذه المعاهدات لم تدخل في الثقافة القانونية لهذه الدول، ولا في صلب القانون العادي»(١٢).

٣ ـ «هناك علاقةٌ متينةٌ وقويةٌ بين السلطتينْ السياسية والقضائية في العالم العربي. إنّ تعيين وترقية وإغراء القضاة بالمناصب التنفيذية العليا تُمنح فقط إلى أولئك المتعاونين مع السلطة السياسية، مما يقلّل وبصورةٍ واضحةٍ من استقلال القضاء»(١٣).

وبزعمنا الخاص أن تفشي الفساد وغياب نموذج الحكم الصالح في الوطن العربي يعود، وبالدرجة الأولى، إلى الوضعية الخاصة للمجتمع العربي، والتي تتمثل في مجموعة من الظواهر المجتمعية لعل أهمها «الاقتصاد الريْعي» و«البناء القبَلي ـ الطائفي». إن «الاقتصاد الريْعي» و«البناء القبَلي ـ الطائفي» يشكلان بيئةً حاضنةً للفساد. إن الدولة العربية، وبغضّ النظر عن طبيعة الحكم ونوعية السلطة المسيطرة، كانت ولا تزال تعتمد على هذين النوعينْ من الاقتصاد والبناء السياسي لتحقيق ديمومة الحكم، والسيطرة على البناءات المؤسّساتية العليا في الدولة، مما يتطلّب ضرورة تبني الدولة لسياساتٍ اجتماعيةٍ ـ اقتصاديةٍ ـ سياسيةٍ تقوم على التنفيع والرشاوي والواسطة وغيرها من مظاهر الفساد الأخرى.

ثالثاً: الفساد في الكويت: المظاهر والمسبّبات

ربما يكون هذا التصور النظري غير واضح ولكنه يتضح عندما ندرس تفشي ظاهرة الفساد في المجتمع الكويتي في مختلف أوجهه. وتتفق معظم الدراسات والتي تناولت ظاهرة الفساد في المجتمع الكويتي، على عمق مشكلة هذه الظاهرة في المجتمع(١٤). ويمكن تلخيص مظاهر ومسبّبات الفساد في المجتمع الكويتي على النحو التالي:

١ ـ التدخل غير المشروع من قبل المتنفّذين في انتخابات مجلسيْ الأمة والبلَدي.

٢ ـ الانتخابات الفرعية والصوت العلني والرشوة الانتخابية.

---

(١٢) المصدر نفسه، ص ١٥٠.

(١٣) المصدر نفسه، ص ١٥٠.

(١٤) انظر: «ملف الفساد في الكويت،» **القبس**، ١٤/ ٧/ ٢٠٠٣، ص٢٢-٢٣؛ «الفساد هو العدو الأول للتنمية،» **الزمن** (٢٩ تموز/ يوليو ٢٠٠٤)، وطارق الريس وفضل الفضلي، «الوساطة بين الالتزام الاجتماعي والخلَل الإداري في الأجهزة الحكومية الكويتية: دراسة استطلاعية،» **مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية**، السنة ٣٠، العدد ١١٤ (٢٠٠٤)، ص ٧٥ ـ ١٠٤.

٣ ـ القوانين غير الدستورية والانحراف في استخدام السلطة.

٤ ـ طبيعة النظام الانتخابي القائم على خمسٍ وعشرين دائرةً، ودوره في تعزيز الفساد السياسي.

٥ ـ الخلل الإداري القائم على غياب الرقابة الإدارية، والجهل بالقواعد الإدارية وتفشي الواسطة، والمحسوبية.

٦ ـ غياب مبدأ المحاسبة وعدم تطبيقها وضعف المساءلة.

٧ ـ غلبة الولاء العائلي أو القبلي أو الحزبي أو الطائفي.

٨ ـ انتشار الرشوة والتنفيع.

٩ ـ السياسة الاقتصادية المبنيّة على الاحتكارات المحلية.

١٠ ـ غياب الشفافية في القوانين والسياسات الحكومية.

١١ ـ انتشار ظاهرة «القدوة الفاسدة» على المستوى السياسي والمهني.

١٢ ـ عدم تطبيق القانون بشكل عادل ومتكافئ، وضبابية الإجراءات في اللوائح .

١٣ ـ الجمع بين الوظيفة العامة والعمل التجاري.

١٤ ـ غياب المعايير الموضوعية في اختيار القيادات الإدارية.

ويرى الريّس والفضلي أن مظاهر ومسبّبات الفساد في المجتمع تلعب عادةً دوراً مهماً في إبراز مجموعةٍ من النتائج السلبية والخطيرة والتي من أهمها(١٥):

١ ـ تعطيل المشاريع التنموية العامة ولا سيما تلك المتعلقة برفع مستوى الإنتاجية، وبرفع حس المواطنة.

٢ ـ عدم تطوير كفاءة وجودة الخدمات العامة.

٣ ـ المساهمة في نشوء بيئةٍ مناسبةٍ للفساد قائمةٍ على الرشوة والمتاجَرة بالوظيفة.

٤ ـ شعور المواطنين بعدم عدالة الأجهزة الحكومية.

٥ ـ زيادة عدم ثقة ورضا المواطنين بالأجهزة الحكومية.

---

(١٥) الريس والفضلي، المصدر نفسه، ص ٨١.

أما البنك الدولي فقد وضع استراتيجيةً لمحاربة ظاهرة الفساد، والتي تقوم على خمس ركائزَ مهمةٍ هي:

١ ـ ضوابط قانونيةٌ ودستوريةٌ لمحاسبة المسؤولين الحكوميين ومراقبتهم بقصد ضبط عمليات الانتفاع الشخصي.

٢ ـ مشاركة مؤسسات المجتمع المدني في مراقبة ومحاسبة جميع أشكال الفساد.

٣ ـ تحرير الاقتصاد وتخفيف بعض القوانين الاحتكارية ودور ذلك في تقليل فرص وأسباب وجود الفساد.

٤ ـ تشجيع المنافسة من خلال كسر حواجز الاحتكار والتستر التجاري وفرض الشفافية في الإفصاح من قبل أعضاء مجالس الإدارات.

٥ ـ خلق نظام قضائي فعّالٍ ومستقلٍ، وتشريع قوانين ضدّ الفساد، وإنشاء نيابةٍ عامةٍ مستقلةٍ ومعزّزةٍ بجهازٍ مستقلٍ ومؤسسات رقابةٍ ماليةٍ[١٦].

إلا أن توصيات «البنك الدولي» الخمس سالفة الذكر تبقى غير مطبّقةٍ في أي مكانٍ من العالم كونها تتسم بالعمومية، وتفتقر إلى «آليات التنفيذ». أما «الحكم الصالح» فإنّ نجاحه يكمن، إذا ما استعرنا كلام كاثرين فوريه[١٧]، في ناحيتين: **الأولى** ضرورة تغيير أسلوب عمل الدولة، و**الثانية** ضرورة نشوء أنظمةٍ للملاحظة الدقيقة، وأدوات الرقابة والتقويم العامة التي تضمن تطبيق القرارات ومتابعتها.

بعبارةٍ أدق، يشير الجانب الأول إلى أن ثقة المواطن بالسلطة العامة لا يمكن أن تتحقّق إلا إذا حدث تغييرٌ جذريٌ في موقف المسؤولين السياسيين أنفسهم، والمتمثّل في الشفافية في الإدارة المالية، والالتزام الأخلاقي بالقوانين واللوائح، وتحقيق الوعود، واستمرارية العمل، وتفعيل وسائل تقويم فعالية العمل.

أما الجانب الثاني فيشير إلى ذلك «الجانب المنسيّ» والمتمثّل في ضرورة «متابعة القرارات والإصلاحات». إن القرار والقانون لا يكفيان لكي يتمّ التغيير، حتى ولو صدرا من أعلى المؤسّسات التشريعية والتنفيذية. لذلك يجب متابعة تطبيق القرارات والقوانين، ومحاسبة أيّ تقصيرٍ في تطبيقها.

---

(١٦) الحليان، «محاربة الفساد والاحتيال الإداري،» ص ٦.

(١٧) كاثرين فوريه، **إدارة المدن بمشاركة سكانها**، ترجمة حاتم سلطان (بيروت: دار الفارابي، ٢٠٠٣).

رابعاً: وقائع ومظاهر الفساد في المجتمع الكويتي

من الصعب حصر وقائع ومظاهر الفساد أو تكلفتها الحقيقية لعدة أسبابٍ، لعلّ أهمها عدم توفر البيانات الدقيقة حولها، ولكونها مواضيع ذات سريةٍ عاليةٍ (Top Secret) حسب اعتقاد الحكومة. ولتفادي هذه المشكلة، وحتى لا نبارح الموضوعية في بحثنا هذا، فقد لجأنا إلى تطوير مجموعةٍ من الجداول عن ثلاثة مواضيع من شأنها أن تعكس لنا، ولو بصورةٍ مسْحيةٍ سريعةٍ، طبيعة الفساد ومظاهرة في الكويت. إن المواضيع الثلاثة المنتقَاة، والتي تم الحصول عليها من مجلس الأمة والصحافة اليومية، هي:

١ ـ لجان التحقيق البرلمانية.

٢ ـ الاستجوابات البرلمانية.

٣ ـ وقائع الاختلاس والطعن في الذمم المالية للمسؤولين الحكوميين.

إن كلّ موضوعٍ من هذه المواضيع، ومن خلال الجداول المتعلقة به، يبيّن مدى عمق مشكلة ظاهرةِ الفساد، ومدى استشرائها في المؤسّسات الحكومية خاصةً و في المجتمع عامةً. لقد أصبحت وقائع ومظاهر الفساد أموراً اعتياديةً تتكرّر بصورةٍ شبه يوميةٍ في المجتمع، وخوفنا شديدٌ من أن تتحول هذه الوقائع والمظاهر، مثلها مثل الواسطة[١٨]، إلى جزءٍ من الثقافة المجتمعية.

١ ـ لجان التحقيق البرلمانية

منذ نشأ مجلس الأمة في العام ١٩٦٣ وحتى الآن، تمّ تشكيل ٣٧ لجنة تحقيقٍ برلمانيةٍ نظرت في مواضيع متنوعةٍ تتعلّق بمجموعةٍ من ظواهر الفساد الحكومي ووقائعه. وقد تمّ حصر هذه اللجان في جدولٍ واحدٍ (انظر الجدول رقم (١٧ ـ ١)). وإذا أمعنّا النظر في هذا الجدول، فإن هناك مجموعةً من الحقائق التي تكشف عمق الفساد في دولة الكويت، والتي من أهمها:

أ ـ تعكس فترة التسعينيات من القرن الفائت زيادةً كبيرةً في تشكيل عدد لجان التحقيق والتي بلغ عددها ١٨ لجنةً من المجموع الإجمالي للجان التحقيق المشكّلة والبالغة ٣٧ لجنةً. ويكشف ذلك عن ارتفاع ترمومتر الفساد المالي والسياسي في دولة الكويت.

---

(١٨) الريس والفضلي، «الوساطة بين الالتزام الاجتماعي والخلَل الإداري في الأجهزة الحكومية الكويتية: دراسة استطلاعية،» ص ٩٦.

ب ـ معظم لجان التحقيق تمّ تشكيلها للتحقق من مخالفاتٍ ماليةٍ وإداريةٍ في أملاك الدولة والاستثمارات وصفقات الأسلحة.

ج ـ لقد كانت معظم النتائج التي آلت إليها لجان التحقيق مخيبةً للآمال، وذلك بسبب عدم التزام الحكومة بها، وغياب المتابعة البرلمانية لها. لقد التزمت الحكومة فقط بتحويل ثلاث قضايا إلى النيابة العامة، بينما تمّ تجاهل أو حفظ ما تبقّى منها.

د ـ أدّت بعض لجان التحقيق بالحكومة إلى حلّ مجلس الأمة لتفادي فضائحَ سياسيةٍ وماليةٍ قد تلحق بالحكومة، ولعلّ أهمّ تلك اللجان تلك التي تمّ تشكيلها بتاريخ ١١/ ٣/ ١٩٨٦ والتي انتُدِب بها النائب حَمد الجوعان للتحقيق في فضائح ماليةٍ تورّط فيها البنك المركزي.

هـ ـ على الرغم من كثرة لجان التحقيق في فترة التسعينيات من القرن الفائت، إلا أن أعضاء مجلس الأمة أخفقوا في تحقيق إنجازاتٍ حاسمةٍ ضدّ حالات الفساد الحكومي.

٢ ـ الاستجوابات البرلمانية

الاستجوابات الحكومية قد تنتج عن لجان التحقيق أو تكون سبباً لها. وقد تمّ رصد سبعةٍ وعشرين استجواباً منذ المجلس الأول وحتى أوائل العام ٢٠٠٣ (انظر الجدول رقم (١٧ ـ ٢))، ومن خلال هذا الرصد تمّ تسجيل بعض الملاحظات:

ـ امتدّ أطول استجوابٍ إلى أربع عشرة ساعةً متواصلةً، وكان مقدّماً من ثلاثة نوابٍ إلى نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير المالية بحضورٍ جماهيريٍ حاشدٍ وذلك في ١٥/ ٧/ ١٩٩٧.

ـ من أصل (٢٧) استجواباً كان نصيب الوزراء من الأسرة الحاكمة ستة استجواباتٍ، أولها لوزير الكهرباء والماء (١٩٦٤) والثاني لوزير العدل (١٩٨٥)، والثالث لوزير النفط والصناعة (١٩٨٦)، والرابع لوزير الإعلام (١٩٩٨)، والخامس لوزير الداخلية (١٩٩٦)، والسادس لوزير الدفاع (٢٠٠٣).

ـ من المصادفات في تاريخ الاستجوابات أنه تمّ استجواب وزير الشؤون (الأب) عام ١٩٦٣ وفي العام ١٩٩٧، ثم استجواب وزير الماليّة (الابن). والمصادفة الثانية أن شهِد نائبٌ استجواب أخيه وزير التربية.

ـ أكثر الوزارات عرضةً للاستجواب كانت وزارة المالية (خمسة استجواباتٍ في عهودٍ متتاليةٍ) تليها وزارة العدل (٤ استجوابات)، ثم وزارة الكهرباء والماء

(٣ استجوابات) تليها وزارة التربية.

ـ من النتائج التي سجّلتها الاستجوابات: استقالة الحكومة مرتيْن، حلّ مجلس الأمة مرتيْن، تجديد الثقة بالوزراء ثلاث مرّات، وسحب الطلب من قِبل النواب أربع مرات، استقالة الوزير مرةً واحدةً، وإحالته إلى المحكمة الدستورية مرتيْن، وفشل الاستجواب مرةً واحدة.

ـ من أصل (٢٧) استجواباً مقدّماً تم مناقشة (١١) استجواباً.

٣ ـ وقائع الاختلاسات في المؤسّسات الحكومية في الصحف الحكومية

على الرغم من قيود الرقابة الإعلامية، إلا أنه لا يمر أسبوعٌ إلا وتفاجئنا الصحافة الكويتية بفضيحةٍ ماليةٍ تعكس مدى تضخم حالة الفساد الحكومي واستشرائه بصورةٍ لا تكاد تُصدّق. فمنذ استقلال الكويت في العام ١٩٦١، وملفّات الفساد تزداد وتتضخم يوماً بعد يوم، إلى الدرجة التي وجدنا فيها صعوبةً في حصر كلّ حالات الفساد المالي والإداري في جدولٍ واحدٍ، مما اضطرنا إلى الاكتفاء بعيّنةٍ مختَارةٍ ومحدّدةٍ تكشف بصورةٍ واضحةٍ، مدى عمق حالات الفساد في الكويت.

إن حالات الفساد قد ازدادت وبشكلٍ لافتٍ للنظر في الفترة الواقعة فيما بين العاميْن ١٩٨٥ و٢٠٠٢. ففي بداية هذه الفترة حدثت «سرقة العصر» (تمّ التحقيق بها عام ١٩٩٢)، والتي كلّفت الدولة أكثر من ١٠ مليار دولارٍ أمريكي (رقم تقريبي لأنه تمّ إخفاء الأرقام الحقيقية). لقد كانت «سرقة العصر» عمليةً مُخططٌ لها من قِبل مسؤولين كبار في الدولة استطاعوا بحكم السلطة الممنوحة لهم سرقة مبالغ ضخمةٍ جداً من «الاستثمارات الخارجية» و«ناقلات النفط»، ناهيك عن قيامهم بصفقات شراءٍ مشبوهةٍ وفاشلةٍ مثل مشروع شراء شركة سنتافيه البترولية الأمريكية.

لم يقتصر أمر فضائح الفساد المالي والسياسي على الاستثمارات والنفط فحسب، بل وتعدّاها إلى مؤسّساتٍ حكوميةٍ شعبيةٍ مثل «أمانة الوقْف» التي تعرّضت إلى تجاوزاتٍ ماليةٍ بلغت ٢،٥٠٠ مليون دينار كويتي. هذا بالإضافة إلى تعدّد حالات الهدْر الحكوميّ التي بلغت وفق إحصاءات ديوان المحاسبة ملياراً و ٤٠٨ ملايين و١٦٠ ألف دينار كويتي. وهي حالاتٌ لم تقتصر كما يُعتقد على قضايا الهدر فقط، إذ أن بعضها يعكس حالةً من التنفيع القائم على مبدأ «الزبائنية» (Cronyism).

أما في السنوات الأخيرة، ولاسيّما ما بين العاميْن ١٩٩٩ ـ ٢٠٠٢، فقد طالَت يد الفساد الأراضي المملوكة للدولة، إذ أن بعضها وأهمها قد تمّ منحه لأفرادٍ وشركاتٍ لها علاقةٌ وثيقةٌ بالمتنفّذين في الحكومة. لقد تمّ منح أراضي الدولة هذه

خارج نطاق «القانون»، وبموافقة مجلس الوزراء. وتعكس الحالات الثلاث المذكورة في الجدول رقم (١٧ ـ ٣) (مشروع لآلىء الخيران، وصفقة الوسيلة، وصفقة أبو فطيرة) فضيحة فسادٍ كبرى للحكومة (انظر الجدول رقم (١٧ ـ ٣)).

الجدول رقم (١٧ ـ ١)
لجان التحقيق البرلمانية، ١٩٦٣ ـ ٢٠٠٤

م	الفترة	موضوع التحقيق	النتيجة	ملاحظات
١	٥/ ٣/ ٦٣	قيام الشرطة بالتصدي لأبناء الجالية اليمنية.	لا شيء.	طلبت الحكومة تحويلها من لجنة تحقيقٍ إلى لجنة جمع معلوماتٍ لم تتوصل إلى توصيات.
٢	١٠/ ١٢/ ٦٣	اختلاسات وتصرفات غير قانونيةٍ في البلدية/ قسم الإطفاء.	توصية الحكومة بتحويل القضية إلى النيابة العامة.	تعهدت الحكومة بالإحالة إلى النيابة العامة دون نشر النتائج.
٣	١٢/ ١/ ٦٥	مبالغ ضخمة من الأموال هُرّبت من البلاد من ميزانية وزارة التربية.	قدمت اللجنة تقريرها إلى المجلس.	لم يرِد جواب وزير المالية والصناعة.
٤	١/ ١١/ ٦٦	التحقيق في الطريقة التي وُزّعت فيها بيوت الدخل المحدود في الصليبيخات.	انتهى الفصل التشريعي دون أن تتمكن اللجنة من إتمام عملها.	
٥	١٦/ ٣/ ٧١	دراسة كيفية استغلال الغاز الطبيعي.	أحيلت توصيات اللجنة والمجلس إلى الحكومة.	
٦	٢٧/ ٤/ ٨٢	التحقيق في الاتهامات المسندة إلى البلدية في منح الرخص بإقامة الأكشاك والقسائم الصناعية والشاليهات والسندات.	أحال المجلس توصيات اللجنة إلى الحكومة، دون معرفة ما إذا كانت الحكومة قد اتخذت الإجراءات لتنفيذها.	لم يبلّغ المجلس عن محاسبة المسئولين المقصرين في البلدية.
٧	١٩٧٣-١٩٨٤ ١٥/ ٦/ ٨٥	التحقيق في موضوع القرض البالغ قدره (١٥٠) مليون دينار، والممنوح من البنوك المحلية لمديني المحالين إلى مؤسّسة تسوية معاملات أزمة المناخ للتعرف على الإجراءات التي اتبعت عند منح القرض عن طريق بنك الكويت الصناعي.	رفضت الحكومة تزويد اللجنة بأسماء المستفيدين ولجأت إلى المحكمة الدستورية التي أيّدت حقّ المجلس في الرقابة المالية والإدارية ـ فقررت الحكومة حل مجلس الأمة للمرة الثانية.	طالب المجلس وزير العدل برفع الدعوى العمومية ضد المستفيدين فرفض الوزير الطلب.

تابــع

يتبـــع

٨	١٩٨٦-١٩٩٥ ١١/ ٣/ ٨٦	ندب العضو حمد الجوعان للتحقيق في قيام البنك المركزي بالمهام الموكولة إليه طبقاً لأحكام القانون ٣٢/ ٦٨.	رفضت الحكومة ندب العضو المذكور فلجأت إلى المحكمة الدستورية التي أيّدت رأي المجلس ـ مما أدى إلى حلّ مجلس الأمة في ٣/ ٧/ ٨٦ قبل إجراء التحقيق.	وتكون هذه المرة الثالثة التي يُحلّ فيها مجلس الأمة خلال عشر سنوات.
٩	٣/ ١١/ ٩٢	لجنة تقصي حقائق عن موضوع الغزو العراقي الغاشم على دولة الكويت في ٢/ ٨/ ٩٠ للبحث فيه في ثلاثة جوانب: السياسية والعسكرية والمالية.	أحال المجلس (٤) تقارير سريةً إلى الحكومة متضمنةً توصياته وجرت مناقشة هذه التقارير في جلسةٍ سرية.	لم تُنشر نتائج المناقشات وبالتالي لم يُعرف مدى التزام الحكومة بتوصيات اللجنة.
١٠	٢٩/ ١٢/ ٩٢	تكليف لجنة الدفاع عن حقوق الإنسان بالتحقيق في موضوع سجن طلحة	وافقت الحكومة على التوصيات التي اعتمدها المجلس.	لم يُطرح موضوع سجن طلحة مرة أخرى.
١١	٤/ ٥/ ٩٣	لجنة تقصي حقائق في شبهاتٍ حول تجاوزاتٍ في صفقات شراء السلاح الخاصة بوزارة الدفاع.	اعتمد المجلس توصيات اللجنة، وأحالها إلى الحكومة ـ التي أحالتها بدورها إلى النيابة العامة.	لم يُعرف ما إذا كانت النيابة العامة قد أقامت الدعوة المدنيّة أو الجنائيّة على المقصّرين أو المتجاوزين.
١٢	٦/ ٧/ ٩٣	التحقيق في الحادثة التي وقعت في مخفر الرميثية	حُفظ التقرير في المجلس بعد موافقة الحكومة على إحالة القضية إلى المحكمة.	
١٣	٢٠/ ٧/ ٩٣	التحقيق في انهيار بعض المباني الذي حدَث في منطقة الظهر ـ وفي التجاوزات التي ارتُكبت عند تشييد بيوت منطقة الواحة.	أحِيلت توصيات اللجنة التي اعتمدها المجلس إلى الحكومة.	لم تُعرف نتيجة التزام الحكومة بتوصيات اللجنة.
١٤	٢٧/ ٧/ ٩٣	التحقيق في سياسة القبول في الدراسات العليا في جامعة الكويت.	اعتمد المجلس توصيات اللجنة وأحالها إلى الحكومة.	لم تُعرف نتيجة التزام الحكومة بالتوصيات.
١٥	٤/ ٧/ ٩٥	التحقيق في صفقة الأسلحة المتعلقة بالمدفع الصيني وصواريخ سي سكوا البريطانية للقوة البحرية.	أحال المجلس تقرير اللجنة إلى الحكومة دون مناقشة.	لم تُعرف نتائج التحقيق.
١٦	٢/ ١٢/ ٩٥	التحقيق في ظاهرة الاتّجار في الإقامة واستقدام العمالة الوافدة بطريقةٍ غير مشروعة.	اعتمد المجلس توصيات اللجنة وأحالها إلى الحكومة ـ دون أن يتابع المجلس تنفيذ هذه التوصيات.	

تابـــع

يتبـــع

١٧	٢/ ٣/ ٩٦	تكليف لجنة حماية الأموال العامة بالتحقيق في عقود توريد الأغذية والمؤن والمعدات ـ وعقود الخدمات بوزارة الدفاع.	أحالت الحكومة ـ بناءً على توصية المجلس ـ هذه العقود إلى النيابة العامة التي حفظت التحقيق ـ وبناءً على مطالبة المجلس الحكومة بالتظلم من قرار النيابة العامة أحيلت إلى النيابة العامة ثانيةً دون أن تعرف نتيجة التحقيق.	
١٨	٢٥/ ١١/ ٩٧	طلب مناقشةٍ تحوّل إلى طلب لجنة تحقيقٍ بشأن معالجة الآثار التي نجمت عن الأمطار الغزيرة التي تضرّرت منها منطقة الجهراء.	تقدمت اللجنة بتقريرها إلى المجلس وبقي مدرجاً على جدول الأعمال لمدة سنتين ولم يناقَش حتى حلّ مجلس الأمة بتاريخ ٤/ ٥/ ٩٩	حلّ المجلس هذه المرة حلاً دستوريا.
١٩	٩/ ١٢/ ٩٧	تشكيل لجنة تحقيقٍ حول السماح بعرض كتبٍ سبق منع عرضها في معرض الكويت الثاني للكتاب العربي.	استُجوِب وزير الإعلام عن الموضوع ذاته أثناء عمل اللجنة وقبل تقديم تقريرها إلى المجلس، ثم اعتمد المجلس توصيات اللجنة، ولكن الحكومة تقدّمت باستقالتها بعد الاستجواب بأيام. وعند تشكيل الحكومة الجديدة أصبح الوزير وزيراً للنفط بدلاً من الإعلام.	
٢٠	١٩/ ٥/ ٩٨	تشكيل لجنةٍ لبحث أوجه القصور والسلبيات التي تُحول دون القضاء التام على تجارة المخدرات، وتطبيق حكم القانون على الجميع.	تمّ حل المجلس بتاريخ ٤/ ٥/ ٩٩ وقبل الانتهاء من تقديم تقرير اللجنة. وتقدم بعض النواب بطلب تشكيل لجنةٍ مماثلةٍ في المجلس الجديد.	لم يتم التوصل إلى نتيجةٍ في هذا الموضوع.
٢١	٢٢/ ٧/ ٩٨	لجنة للتحقيق في المخالفات المنسوبة إلى بلدية الكويت.	لم تتمكن اللجنة من تقديم تقريرها بسبب حلّ المجلس بتاريخ ٤/ ٥/ ٩٩.	
٢٢	٢/ ٢/ ٩٩	تشكيل لجنة تحقيقٍ فيما أثاره سمو ولي العهد ورئيس مجلس الوزراء حول اتصال عضوٍ بأحد السفراء.	أحال المجلس توصيات اللجنة إلى الحكومة.	لم تُعرف نتيجة التوصيات.
٢٣	٢٣/ ٤/ ٩٩	لجنة تحقيقٍ في حالات التعيين التي تمّت بالمخالفة لأحكام تعميم ديوان الخدمة المدنية رقم (١٨) لسنة ١٩٩٧	لم تتمكن اللجنة من استكمال عملها بسبب حلّ مجلس الأمة بتاريخ ٤/ ٥/ ٩٩.	

تابـــع

يتبــع

٢٤	٩٩/٧/٢٤	تشكيل لجنةٍ للتحقيق في ظاهرة تفشي المخدرات.	تقدّمت اللجنة بتوصياتها إلى المجلس الذي اعتمدها وأحالها إلى الحكومة لتنفيذ توصياتها.	لم يُعرف التزام الحكومة بالتنفيذ
٢٥	٩٩/٧/٣١	تكليف لجنة حماية الأموال العامة بالتحقيق في موضوع مخالفات الهيئة العامة للاستثمار وتجاوزاتها	استجوب المجلس وزير المالية وتمّت مناقشته حول هذا الموضوع، ثم أحيل تقرير اللجنة إلى الحكومة التي أحالته بدورها إلى النيابة العامة.	
٢٦	٩٩/١١/٩	تكليف لجنة حقوق الإنسان للتحقيق في ظاهرة تجارة الإقامات واستقدام العمالة الوافدة.	قدّمت اللجنة تقريرها متضمناً التوصيات إلى المجلس وإحالته دون مناقشة إلى الحكومة.	لم يُعرف مدى تنفيذ هذه التوصيات.
٢٧	٢٠٠٠/٢/١	تكليف لجنة حماية الأموال العامة بالتحقيق في حقيقة شراء المدفع الأمريكي (بلادين)	أحيل التقرير إلى الحكومة، وقد تعهّد النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء بعدم شراء هذا المدفع.	
٢٨	٢٠٠٠/٤/١٩	تكليف لجنة حماية الأموال العامة بالتحقيق فيما أثير حول الأوضاع في وزارة المواصلات، ولاسيما التصرف بمرفق الاتصالات وبعض خدماته.	مازال الموضوع قيد الدراسة باللجنة. ولكن الوزير استقال في حينه.	
٢٩	٢٠٠٠/٦/١٩	تكليف لجنة الشؤون الصحية بالتحقيق في الأحداث التي وقعت في مصفاتيْ الشعيبة والأحمدي وبيان أسباب انفجارين ونتائجهما.	أحال المجلس توصيات اللجنة إلى الحكومة.	
٣٠	٢٠٠١/٥/١٢	تكليف لجنة حماية الأموال العامة في ظروف تقديم البلاغ المقدم إلى لجنة التحقيق الدائمة الخاصة بمحاكمة الوزراء بشأن اختلاسات شركة الناقلات الحكومية.	قدّمت اللجنة تقريرها إلى المجلس الذي أحاله إلى الحكومة التي أحالته بدورها إلى النيابة العامة.	ما زال هذا الموضوع يدور في أروقة النيابة العامة .
٣١	٢٠٠٢/٢/٤	تكليف لجنة الشؤون الصحية والاجتماعية والعمل بالتحقيق في حادث انفجار حقل الروضتين.	استقال الوزير في اليوم التالي للحادث وقبل تقديم طلب التحقيق للمجلس.	قدّم التقرير إلى المجلس وما زال مُدرَجاً على جدول الأعمال حتى اليوم ولم يناقَش بعد.

تابــع

يتبــع

٣٢	٢٠٠٢/٣/٤	تكليف لجنة حماية الأموال العامة بالتحقيق في موضوع التقصير في تحصيل المال العام من أحد المواطنين.	قدّمت اللجنة تقريرها متضمناً توصياتها إلى المجلس الذي أحاله إلى الحكومة التي أحالته بدورها إلى النيابة العامة.	
٣٣	٢٠٠٢/٣/٤	تشكيل لجنةٍ للتحقيق في ظاهرة تشبّع المنطقة القريبة من محطات تكرير النفط بالغازات السامة، وكذلك في التسربات النفطية، وتهالُك مصافي البترول، وكثرة الحوادث النفطية التي أدّت إلى ظهور أمراضٍ خطيرةٍ بين سكان المنطقة المجاورة.	أحيل التقرير من المجلس إلى الحكومة.	
٣٤	٢٠٠٢/٦/١٩	تكليف اللجنة التشريعية والقانونية بالتحقيق في موضوع اختلاف صياغة نصّ المادة الثالثة من قانون حماية أملاك الدولة كما أقرّه مجلس الأمة عن صياغتها التي نُشرت في الجريدة الرسمية، والتعرف على كيفية حدوث هذا الاختلاف، والمسؤول عنه، وتقديم تقريرٍ بذلك للمجلس.	لا شي.	لا يزال الموضوع قيد الدراسة في اللجنة التي لم تقدّم تقريرها للمجلس بعد.
٣٥	٢٠٠٢/٧/١٠	تشكيل لجنةٍ للتحقيق في الأموال التي صرَفها البنك المركزي بناءً على طلب أيٍ من الوزارات أو الإداراتٍ الحكومية أو أيٍ من الجهات ذات الميزانياتٍ الملحَقة أو المستقلة خلال الفترة من ١/٥/٩٥ ـ ٣١/٧/٩٩	ما زال العمل جارياً في اللجنة لجمع المعلومات والبيانات، ولم تُقدّم اللجنة تقريرها إلى المجلس بعد.	الفترة المستهدَفة بالتحقيق هي الفترة التي أجرِيت خلالها انتخابات أعضاء مجلس الأمة للفصل التشريعي التاسع وكانت لدى الأعضاء شبهةٌ حول قيام الحكومة بتمويل بعض الحملات الانتخابية لمرشحي عضوية المجلس والدفع لناخبيهم من أموال خزينة البنك المركزي، ثم توزيعها عن طريق سيارة إسعافٍ حكوميةٍ كانت موجودةً عند إحدى لجان الانتخابات في ذلك اليوم.

تابــع

يتبـــع

٣٦	١٣/ ١/ ٢٠٠٣	تكليف لجنة الشؤون الصحية والاجتماعية والعمل على تشكيل لجنةٍ للتحقيق في أسباب تردي نتائج المنتَخَبات الرياضية الوطنية، والسياسات وا لخطط التي تتبعها الهيئة العامة للشباب والرياضة في توجيه البرامج الرياضية	لا شي.	ما زال الموضوع قيد الدراسة باللجنة.
٣٧	شباط/ فبراير ٢٠٠٤	تكليف لجنة للتحقيق في ملفّ مبيعات الوقود إلى الجيش الأمريكي عبر شركة KBR التابعة إلى شركة هاليبرتون من خلال شركةٍ وسيطةٍ هي شركة التنمية الكويتية.	أحيلت القضية إلى النيابة العامة بقرارٍ من وزير الطاقة، وما زال التحقيق جارياً فيها.	ـ للمرة الأولى ترفض الحكومة المشاركة في التصويت على تشكيل اللجنة لعدم دستوريتها نظراً إلى أن القضية معروضةٌ أمام القضاء. ـ أرباح شركة التنمية الوسيطة من هذه الصفقة بلغت حوالى ٧٦٠ ألف دولار يومياً وهو ضعف ما تحصل عليه مؤسسة البترول الكويتية.

الجدول رقم (١٧ ــ ٢)
الاستجوابات البرلمانية، ١٩٦٣ ــ ٢٠٠٣

م	الفترة	الوزراء	موضوع الاستجواب	النتيجة
١	١١/ ٦/ ٦٣	وزير الشؤون الاجتماعية والعمل	توزيع ٣٠٠ قسيمة من فئة ١٠٠٠ متر في العديلية.	اكتفي بردّ الوزير وتمّ سحب الطلب.
٢	٢٢/ ٤/ ٦٤	وزير الكهرباء والماء	إيصال التيار الكهربائي وإنارة الشوارع ومدّ أنابيب المياه ورسوم التحصيل.	نوقش الاستجواب ولم تقدّم أية اقتراحاتٍ بشأنه.
٣	الفصل التشريعي الثاني	وزير العدل	معلومات غير صحيحةٍ عن الجنايات، وفقد الكثير من ملفات موظفي الوزارة.	نوقش الاستجواب دون اتخاذ قرار.
١	١٢/ ٢/ ٧٤	وزير المالية والنفط	الكويتيون غير المصنفين الذين يتقاضون راتباً يومياً في الجمارك.	نوقش الاستجواب دون اتخاذ قرار بشأنه.

تابـــع

يتبع

٢	١٩ و٢٦/ ٣/ ٢ و١٦ و٢٣/ ٤/ ٧٤	وزير الصناعة	ارتفاع الأسعار وتطبيق قانون الشركات والتراخيص التجارية والصناعية.	فشل الاستجواب لنقص الأصوات.
٣	١٢ و٢٥ و٢٨/ ٥ و ٤/ ٦/ ٧٤	وزير المالية والنفط	احتياطي الكويت من النفط والكوادر البشرية من الكويتيين في صناعة النفط.	فشل الاستجواب لنقص الأصوات.
٤	٢٧/ ١و٦/ ١٠ و٨/ ١١/ ٨٢	وزير الصحة	كشفٌ يتناول أسماء المرضى الذين أوفدتهم الدولة للعلاج في الخارج ونوعية العلاج.	رفض الوزير تقديم البيانات، وتمّ رفع الأمر إلى المحكمة الدستورية التي أيّدت موقف الوزير وتمسكه بالمادة (٩٩) من الدستور.
٥	٢٠/ ١٢/ ٨٣	وزير الشؤون الاجتماعية ووزير الإسكان	التجاوزات في توزيع الوحدات السكنية من قبل الوزارة.	سحب طلب الاستجواب بناءً على رغبة مقدّميه.
٦	١ ـ ٨/ ٥/ ٨٤	وزير الكهرباء والماء	عدم وصول مياه قليلة الملوحة إلى بيوت ذوي الدخل المحدود في بيان.	سحب طلب الاستجواب من قِبل مقدمه.
٧	١٦و٣٠/ ٤/ و٥/ ٥/ ٨٥	وزير العدل	صرف سنداتٍ لابن الوزير من صندوق صغار المستثمرين بمبلغ مليون وأربعمائة ألف دينار كويتي.	بعد مناقشة الاستجواب تمّ سحب الطلب بعد استقالة الوزير.
٨	٢٤/ ٦/ ٨٦	وزير النفط والصناعة	الأحداث التي وقعت في المنشآت النفطية.	حلّ مجلس الأمة في ٣/ ٧/ ١٩٨٦.
٩	٢٤/ ٦/ ٨٦	وزير المالية والاقتصاد	مخالفات صندوق الضمان لمعاملات الأسهم.	حلّ مجلس الأمة في ٣/ ٧/ ١٩٨٦.
١٠	٢٤/ ٦/ ٨٦	وزير المواصلات	تحصيل رسوم الخدمات الهاتفية من المشتركين.	إدراج الاستجواب في الجدول ولكن لم يناقَش بسبب حلّ المجلس قبل موعد الاستجواب.
١١	١/ ٧/ ٨٦	وزير التربية	سياسة الوزير في إدارة شؤون الوزارة.	لم يناقَش الاستجواب بعد إدراجه في الجدول وذلك بسبب حلّ المجلس قبل موعد الاستجواب.
١٢	٢١ و٢٨/ ٢/ ٩٥	وزير التربية والتعليم العالي	مخالفاتٌ في سكن الجامعة وتجاوزاتٌ بإيفاد البعثات للخارج والتعاقدات في جامعة الكويت.	سقوط الاقتراح بعد المناقشة وتجديد الثقة بالوزير بـ ٢٤ صوتاً مقابل ٢١

تابع

يتبــع

١٣	٩٧/٧/١٥	وزير المالية	التقاعس وعدم الجدية في تنفيذ بعض القوانين والاستخفاف بالمصلحة العامة، وتعمد حرمان الخزانة العامة، والتفريط بأموال الدولة بغير مقتضى.	بعد مناقشة الاستجواب تمّ عدم طرح الثقة على أن يلتزم الوزير بتقديم تقرير بعد ٦ أشهر بشأن الاستثمارات وتطبيق القوانين التي لا تزال معلقة.
١٤	٩٨/٣/١٠	وزير الإعلام	السماح بعرض كتبٍ ممنوعةٍ تمّ تداولها في معرض الكتاب الثاني والعشرين	بعد مناقشة الاستجواب تمّ تأجيل طرح الثقة إلى ١٧/ ٣/ ٩٩ لكن الحكومة استقالت قبل هذا التاريخ بيوم واحد.
١٥	٩٨/٦/١٦	وزير الداخلية	قضايا تتعلق بشؤون الوزارة	تحوّلت الجلسة إلى سريةٍ، وانسحب النائب صاحب الطلب، ورفع الاستجواب من الجدول.
١٦	٩٩/٥/٤	وزير الأوقاف	أخطاء في طباعة المصحف الشريف والتقصير الفاحش في المسؤوليات.	تم حلّ المجلس دستورياً قبل طرح الثقة بالوزير وحدد تاريخ ٣/ ٧/ ٩٩ موعداً للانتخابات.
١٧	/١١/٢٠ ٢٠٠٠	وزير الكهرباء والماء والإسكان	القضية الإسكانية ومخالفة نصّ المادة (١٣١) من الدستور.	نوقش الاستجواب وعززت الثقة بالوزير بأغلبية ٢٦ صوتاً مقابل ١٩ وامتناع ٣ عن التصويت.
١٨	٢٠٠١/١/٢٧	وزير العدل	١ ـ التعسف والظلم بحق أحد القضاة. ٢ ـ ضعف الإشراف وسوء تطبيق القانون بقضية مقتل طفل. ٣ ـ الإهمال في ملاحقة سرّاق المال العام. ٤ ـ الإهمال في التصدي للفساد داخل إدارات قصر العدل.	وقّع رئيس مجلس الأمة على الاستجواب، وأحاله إلى الحكومة، وأدرِج على جدول أعمال المجلس، لكن الحكومة استقالت يوم ٢٩/ ١/ ٢٠٠١. أي بعد يومين من طلب الاستجواب.
١٩	/١١/٢٤ ٢٠٠٤	وزير العدل	١ ـ سوء تطبيق مواد القانون في قضية الطفلة الموؤدة. ٢ ـ تجاوزات مالية وإدارية في السلك القضائي. ٣ ـ حفظ قضايا شيكات بدون رصيد. ٤ ـ حفظ قضايا خاصةٍ بالتعاطي وتجارة المخدرات داخل إدارات قصر العدل.	سقط الاستجواب بعد عرضه في جلسة ٨/ ١/ ٢٠٠٢ لعدم دستوريته، وصوّت المجلس على تقرير اللجنة التشريعية بأغلبية ٢٥ نائباً من أصل ٤٣ وامتناع الحكومة عن التصويت، وقضَت المحكمة الدستورية بترك الحكومة لتفسير الاستجواب.

تابــع

يتبــع

٢٠	٣/ ٣/ ٢٠٠٢	وزير التربية	الإخلال باللوائح الجامعية، والهدر في المال العام، وعدم تطبيق قانون الاختلاط	بعد المناقشة اكتفى المجلس بردود الوزير على الـ ٢٩ سؤالاً التي طرحها النائب طالب الاستجواب وبالالتزام بإجراء تحقيقٍ في الأمور المطروحة.
٢١	٢٤/ ٦/ ٢٠٠٢	وزير المالية والتخطيط وشؤون التنمية الإدارية	١ ـ الامتناع عن كشف ما تمّ صرفه من أموالٍ من قِبل البنك المركزي، والتهاون والتفريط في أملاك الدولة العقارية والأموال العامة. ٢ ـ استمرار مؤسسة التأمينات في استثمار أموال المتقاعدين. ٣ ـ التسبب في خسارةٍ ماليةٍ للدولة من خلال عقودٍ مبرمة. ٤ ـ تجاهل الوزير لقرارات مجلس الأمة. ٥ ـ الانحراف في تنفيذ القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠١ في شأن دعم العمالة الوطنية. ٦ ـ تجاوزات مالية وإدارية في كلٍ من الهيئة العامة للاستثمار وصندوق التنمية الكويتي.	جلسة ماراثونية في ٣/ ٧/ ٢٠٠٢ لمدةٍ تزيد على ١٥ ساعةً انتهت برفض المجلس سحب الثقة من الوزير بفارق صوتٍ واحدٍ ٢٢/ ٢١ وامتناع ٣.
٢٢	١٦/ ٢/ ٢٠٠٢	وزير الكهرباء والماء والشؤون	انتهاك حرمة الدستور القائمة على مبدأ العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص بإعطاء حق التقدم والأولوية والترجيح للمقربين لمعاليه من مفاتيح انتخابيةٍ، وناخبين على الموظفين.	سقوط الاقتراح بتشكيل لجنة تحقيق للنظر فيما ورد في الاستجواب.
٢٣	١١/ ١/ ٢٠٠٣	وزير شؤون الدولة لمجلس الوزراء	مشروع لآلئ الخيران وتخصيص أرضٍ لشركة الوسيلة في العارضية، وموضوعاتٌ محالةٌ إلى لجنة الخدمات التابعة إلى مجلس الوزراء.	بعد مناقشة الاستجواب سقط الطلب بطرح الثقة بالوزير بـ١٥ صوتاً مؤيداً مقابل ٣٠ صوتاً رافضا طرح الثقة.
٢٤	٢٨/ ٤/ ٢٠٠٣	نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الدفاع	انتهاك حرمة الدستور القائمة على مبدأ العدالة.	تمّ سحب الاستجواب بعد «ما لُمس من التعاون بهدف إصلاح الخلل».

الجدول رقم (١٧ ـ ٣)
وقائع الاختلاسات في المؤسسات الحكومية في الصحف الحكومية، عينة مختارة (١٩٨٢ ـ ٢٠٠١)

التاريخ	الواقعة والجهة الحكومية
٧٣ ـ ٧٤	أول لجنة تحقيقٍ في تجاوزاتٍ ماليةٍ رئيسةٍ في الكويت شكّلها وزير التجارة في ذلك الحين.
١٩٧٨	الحكومة تمنح (١٥٠) مليون دينار مكافآتٍ غير قانونية.
١٩٩٢	«سرقة العصر» سرقة الاستثمارات الخارجية+قضية سانتافيه+اختلاساتٌ في شركة ناقلات النفط.
١٩٩٦	تقرير لجنة حماية الأموال العامة عن نتائج تطبيق قانون حماية الأموال العامة لسنة ١٩٩٣. ـ خسائر في قِيم أصول المحافظ الاستثمارية وعددها (١٧١) محفظة. ـ خسائر استثمارات الهيئة ـ مكتب لندن.
السنة المالية ٩٧ ـ ٩٨	إعلان ديوان المحاسبة أنّ تكلفة الهدر في الأموال العامة بلغت ملياراً و٤٠٨ ملايين و(١٦٥) ألف دينار في حسابات الجهات الخاضعة لرقابته.
١٩٩٧ ـ ١٩٩٩	تجاوزاتٌ ماليةٌ في الأمانة العامة للأوقاف تقدر بـ٢,٥ مليون دينار.
١٩٩٧ ـ ١٩٩٨	تقارير ديوان المحاسبة تُقدِّر قيمة الهدر في المال العام للوزارات الحكومية بأكثر من (٣٤٥) مليون دينار.
٢٠٠٠	تقارير عن رشاوى وتزوير في وزارة الكهرباء والوزير يحيل المتلاعبين إلى النيابة العامة.
تموز/يوليو ٢٠٠٠	تقارير عن ٥٠ واقعة اختلاس في شركة النفط منذ العام ١٩٨٢. وتقدير قيمة الخسائر التي تسببت فيها بـ(١٣) بليونَ دولار
٢٠٠١	اختلاسات في وزارة النفط (لجنة حماية الأموال العامة البرلمانية). ـ اختلاسات وتجاوزات في وزارة الدفاع. ـ اختلاسات في البلدية.
٢٠٠١	ضياع المال العام المتمثل في مديونية الصندوق الكويتي للتنمية لدى الشركة الدولية الكويتية للاستثمار والبالغ (١٦٢) مليونًا و (١٥١) ألفا، ونصيب الهيئة منها (٦٦) مليوناً و (٢٨٥) ألف دينار.
٨ ـ ١٢/ ٥/ ٢٠٠١	اتهام ٥٤ مسؤولاً سابقاً في الهيئة العامة للاستثمار باختلاس (٣٨٠) مليون دولار من الأموال العامة.
١٩٩٩	(مشروع لآلىء الخيران) صفقة بيع أراضي للدولة مساحتها ٦٤ مليون متر مربع لشركة لآلئ الكويت لإقامة مدينةٍ سكني في مناطق ترويحيةٍ. وصلت أرباح الشركة من هذا المشروع (الذي ينفذ على مدى ٣٦ سنة قابلةً للتجديد) إلى أكثر من ٣ مليارات دينار، في حين لا يتعدى نصيب الدولة منه الـ ٢بالمئة، أي ٤٠ مليون دينار فقط. وقد أكدت تقارير ديوان المحاسبة ولجان مجلس الأمة مخالفة المشروع للدستور الذي يحظر بيع أو تأجير أملاك الدولة العامة إلا وفقاً لقانون يَشترط لبيعها أو تأجيرها إعلان المنافسة في الجرائد الرسمية. وقد خالف مجلس الوزراء هذا الشرط ببيع تلك الأراضي لشركةٍ واحدةٍ بعينها، ومن دون طرحها للمنافسة بين المستثمرين.
٢٠٠٢	(صفقة الوسيلة) بموافقة مجلس الوزراء تمّ الترخيص باستغلال ١٥٠٠٠٠ متر مربع من أراضي الدولة لشركة الوسيلة لإقامة منطقةٍ صناعيةٍ. وقد تمّت الصفقة عن طريق التفاوض المباشر مما يعدّ انتهاكاً للدستور الذي ينص على التصرف بأملاك وأراضي الدولة عن طريق العلانية والمنافسة. وقد كان للمجلس البلدي وهيئة الصناعة دورٌ مشبوهٌ في إتمام الصفقة.
٢٠٠٢	(صفقة أبو فطيرة) بيع أراضٍ للدولة مخصصة للإسكان لأحد المستثمرين بسعرٍ بخْس بينما حُجبت عن الهيئة العامة للرّعاية السكنية بحجة وجود مشاكل بيئيةٍ. وتمّ البيع بشكلٍ مخالفٍ لمواد الدستور الخاصة بالتصرف بأملاك وأراضي الدولة، وعلى أثر ذلك قدّم وزير المالية استقالته.

استبيان جريدة القبس حول الفساد في الكويت

استطلعت جريدة **القبس** الكويتية[١٩] رأي ٨٠٠ مواطن كويتي (٦٦,٧بالمئة ذكور و٣٣,٣ بالمئة إناث) عن ظاهرة الفساد وأبعادها في المجتمع الكويتي. ومن أهم ما توصلت إليه الدراسة الاستطلاعية ما يلي:

مدى المسؤولية التي تتحملها الجهات المختلفة في الدولة عن الفساد

عدد المشاركين ٨٠٠ شخص	بالمئة	عالية	بين بين	لا أعرف
المسؤولون الحكوميون على مستوى عالٍ		٨٢	١٢	٦
مجلس الأمة		٧٩	١٦	٥
وسائل الإعلام		٧٩	١٤	٦
القطاع الخاص		٧٠	١٨	١٢
المنظمات غير الحكومية والجمعيات الخيرية		٧٥	١٥	٩
المسؤولون الحكوميون على مستوى متوسط ـ منخفض		٧٣	٢١	٦

اللجوء للواسطة أثناء التعامل مع الأجهزة الحكومية

سبق أن لجأت إلى الواسطة أثناء التعامل مع الأجهزة الحكومية	٨٤,٤ بالمئة
لم يسبق أن لجأت إلى الواسطة أثناء التعامل مع الأجهزة الحكومية	١٥,٧ بالمئة

الأطراف أو الشخصية التي يلجأ إليها المواطن

عضو مجلسٍ شعبي منتخَبٍ (الأمة أو البلدي)	٢٢ بالمئة
قيادي في منظمةٍ أو مؤسّسةٌ حكومية	٣٩,٦ بالمئة
موظفٌ عاديٌ في المؤسّسة الحكومية ذاتها	٢٤,٣ بالمئة
صديق أو قريب	١٤,١ بالمئة

مدى ممارسة المواطن لدور الوسيط أثناء التعامل مع الأجهزة الحكومية

قمت بممارسة دور الوسيط للمساهمة في إنجاز معاملة أحد المراجعين للأجهزة الحكومية في دولة الكويت	٧١,٦ بالمئة
لم أقم بممارسة دور الوسيط للمساهمة في إنجاز معاملة أحد المراجعين للأجهزة الحكومية في دولة الكويت	٢٨,١ بالمئة
لم يحدّد رأياً	٠,٣ بالمئة

اعتبار الواسطة التزاماً اجتماعياً لا بد منه

الواسطة التزام اجتماعي من قبل الفرد نحو الأقارب والمعارف الأصدقاء	٧٩ بالمئة
الواسطة لا تُعتبر التزاماً اجتماعياً من قِبل الفرد نحو الأقارب والمعارف الأصدقاء	١٩,٩ بالمئة
لم يحدّد رأياً	١,١ بالمئة

---

(١٩) **القبس**، ١٤/ ٧/ ٢٠٠٣، ص ٢٣.

تعقيــب

إسماعيل الشطي

لاستكشاف تجربة الكويت مع الشفافية والفساد يلزمنا أن نقرّر بعض الحقائق، وهي:

١ ـ إن الكويتيين عرفوا مفهوم الولاية على أنفسهم منذ عهدٍ مبكّرٍ، فمنذ ثلاثمائة عام عندما قرّر الرواد الأوائل الاستقرار في الأرض القاحلة المسماة بالكويت، اختاروا شيخاً لهم يدبّر أمورهم، ويوفّر الأمن لأسَرهم وهم يبحرون بحثاً عن الرزق. لقد فهم آل الصباح مبكراً أنهم جاؤوا بالاختيار وليس بالقسر، وأنهم جاؤوا بإرادة المجتمع. وظلّ هذا الشعور قائماً بين الكويتيين وأسرة الحكم حتى هذا اليوم، فعلى الرغم من تفاوت الحكم خلال السنين بين الحكمة والزيغ إلا أن الكويتيين لم يشعروا لحظةً واحدةً أنهم حاشية يتصرف فيها الأمير، أو أتباع يكمّل بها الشيخ مظاهر مشيخته. لقد كانوا دوماً يذكّرون الحكم بولاية المجتمع على نفسه. لقد فعلوا ذلك في مطلع القرن الماضي عندما عارضوا الحاكم في تقديم الدعم العسكري للجيوش البريطانية القادمة لاحتلال العراق وتمردوا عليه، وفعلوه كذلك عام ١٩١٨ في أول مطالبةٍ بمجلس شورى. وفعلوا ذلك بشكلٍ متمدنٍ عام ١٩٣٨ عندما وضعوا القانون الأساسي للحكم لتنصّ فيه المادة الأولى على أن الشعب مصدر السلطات، وفعلوا ذلك مرةً أخرى عام ١٩٦١ عندما كتبوا دستورهم الحالي، والذي ينص على أن الأمة مصدر السلطات.

٢ ـ لعبت هذه الخاصية دوراً كبيراً في تنمية الثقافة السياسية بالكويت، إذ شهدت الكويت مبكراً مؤسساتٍ غير حكوميةٍ تولّت مهام بناء المدارس الحديثة، والمساجد، ومشارب ماء السبيل، وتنظيمات المهن الحرة والتجارة، وعرفت فكرة الاقتراع في وقتٍ مبكرٍ لانتخاب مجالس المعارف والبلدية وغيره، وتأسست فيها أنديةٌ رياضيةٌ وثقافيةٌ ومجلاتٌ ومساجلاتٌ فكريةٌ منذ بدايات القرن الماضي، وانتقل

إليها سريعاً كلّ الصخب السياسي في العراق المجاور لتنشأ حركاتٌ سياسيةٌ قوميةٌ. ولعله من اللافت أن كويتيين كانوا في المجلس التأسيسي للإخوان المسلمين في مصر، وفي نفس الوقت كانوا من بين الطليعة الأولى التي أسّست حركة القوميين العرب. لقد كانت الكويت في منتصف القرن الماضي تضم مجتمعاً مدنياً متقدماً مقارنةً بما كانت عليه الأوضاع في ذاك الوقت. ولقد شهدت الكويت في مطلع الخمسينيات نضالاً سياسياً مفعماً بالتحدي واكب اليقظة العروبية، وحرّك الجموع في مواجهاتٍ صداميةٍ ضد السياسات الاستعمارية.

٣ ـ عندما تدفق النفط كانت هناك نزعةٌ مشيخيةٌ لدى بعض قيادات أسرة الحكم، وكانت تتصرف بمدخول النفط انطلاقاً من هذه النزعة. ولحسن الحظ كان حاكم الكويت آنذاك رجلاً حكيماً ثاقب الرأي، فقد أدرك أن استمرار الحكم لن يتم ما لم تُحترم إرادة الشعب، ولاسيما بعد سقوط الأنظمة الوراثية في مصر والعراق، وأصبحت مثيلاتها مهددةً أمام الموجة التقدمية التي قادها جمال عبد الناصر آنذاك. فلم يكن منه إلا أن يبدأ بإصلاحاتٍ كبيرةٍ تتمثّل في تأسيس بنكٍ مركزيٍ، وعملةٍ كويتيةٍ، وميزانيةٍ سنويةٍ تدخل فيها إيرادات النفط، وتتحدد فيها مصروفات الدولة وفق أبواب وبنود، ويبدأ في فتح المدارس والمستشفيات، ويرسل الطلاب للدراسة في الخارج، ويغدق عوائد النفط على الشعب الصغير بوسائل متعددة، ثم يبدأ في التفاوض مع قادة الرأي في البلاد لانتخاب مجلسٍ تأسيسيٍ لوضع دستورٍ للبلاد.

٤ ـ تبنى الدستور الكويتي النظام الديمقراطي الذي يرتكز على مبدأ فصل السلطات، وجعل السلطة التشريعية والرقابية منتخبةً مباشرةً من الشعب، ولكنه منح الأمير حقّ تكليف من يشاء بتشكيل الحكومة، وجعل من السلطة القضائية سلطةً مستقلةً. غير أن الدستور سكت عن التعددية الحزبية وتداول السلطة والتي بهما تكتمل الديمقراطية، ولكنه تبنى كلّ مبادئ الحريات السياسية في التعبير والنشر والبحث والتجمع والتنقل، كما تبنى كلّ مبادئ حقوق الإنسان، ووضع احتياطاتٍ واحترازاتٍ كثيرةً لصون السلطة التشريعية وممثليها من أي تعسفٍ محتملٍ من السلطة التنفيذية. ولقد اعتبر بعض المعارضين داخل الأسرة أن هذا تنازل عن سلطة الحكم، وأن من شأنه أن يعيق حركة الحكم في اتخاذ القرارات المناسبة. ومنذ ذلك الوقت بدأت محاولات الالتفاف على الدستور.

٥ ـ جاءت محاولات الالتفاف على الدستور واستعادة كامل السلطة بيد الحكم كالتالي:

ـ تزوير الانتخابات عام ١٩٦٧.

ـ تعطيل مواد الدستور لتجميد الحياة النيابية وفرض رقابةٍ على الصحافة، وذلك في الأعوام التالية ١٩٧٦ و١٩٨٦.

ـ الهيمنة على السلطة التنفيذية باعتبارها حقاً متعارفاً عليه للأسرة الحاكمة، واحتكار المناصب السيادية فيها، والاستفادة من هذا الامتياز للسيطرة على البرلمان، حيث إن الدستور لم يشترط تشكيل مجلس الأمة من الأعضاء المنتخَبين، بل سمح بالتعيين من خارج المجلس، وجعل الوزير المعيّن عضواً طبيعياً في المجلس، فأصبحت الحكومة بأعضائها وبالمحسوبين عليها تملك زمام أمور السلطة التشريعية والرقابية.

ـ السيطرة على القاعدة الانتخابية من خلال: تضييقها، بحيث مُنعت المرأة من حق التصويت والترشيح، ورُفع سنّ الناخب إلى ٢١ سنةً، ومُنع العاملون في سلك الجيش والشرطة من حق الانتخاب، كما حُرم المبتعثون والمقيمون في الخارج من التصويت، وظلّ الحاصلون على الجنسية الكويتية بالتجنس، وليس بالتأسيس، محرومين من الانتخاب والترشيح حتى منتصف التسعينيات، كما تم تغيير التركيبة السكانية في العام ١٩٧٠، وزيادة عدد السكان إلى الضعفين بواسطة التجنيس العشوائي الذي يكرّس الطائفية والقبلية، أو من خلال تغيير الدوائر الانتخابية بتفتيت القاعدة إلى دوائر صغيرةٍ يمكن السيطرة على عدد ناخبيها، وزجّ أعدادٍ ضخمةٍ من المرشحين في تلك الدوائر الصغيرة لمزيدٍ من تشتيت الأصوات، والتغاضي عن شراء أصوات الناخبين، وتخريب الجهاز الحكومي بالواسطة والرشوة والمحسوبية لكي تصبح مهمة النائب تخليص معاملات الناخبين، ويصبح النائب تحت رحمة الوزير الذي يقبل بالبت في تلك المعاملات.

ـ تفريغ المواد المتعلقة بالحريات من مضامينها، وذلك بإصدار تشريعاتٍ تنظّمها ولكنها في نفس الوقت تنتقص منها، مثل حصر سلطة إصدار تراخيص للصحف بيد الحكومة، وحرمان الموظف الحكومي من حرية التنقل (سحب جوازه) إذا ما مارس نقداً غير عادي ضدّ الحكومة حتى لو كان باحثاً يمارس حرية البحث العلمي، وحرمان الكويتيين من حرية التجمع (المظاهرات، الاعتصامات، وغيره) من خلال قانون التجمعات.

ـ الهيمنة على القضاء من خلال التحكم بالتعيينات والترقيات والرواتب والعلاوات والمزايا الخاصة، والتأخر في إعلان المحكمة الدستورية والمحكمة الإدارية، وحرمان المواطنين من التقاضي أمام المحكمة الدستورية، وقصْره على الحكومة أو البرلمان أو القضاء نفسه، وحماية الكبار من المثول أمام المحاكم الجنائية من

خلال منح وزير الداخلية سلطة حفظ القضايا التي يضبطها رجال الأمن وذلك دون تحويلها إلى النيابة العامة، وغيره مما يعتبر ذكره يقع تحت طائلة العقوبة.

ـ احتكار حرية التعبير بيد مجموعةٍ من الأسر التجارية الكويتية لا تتجاوز عدد الأصابع، إذ لا تمنح السلطة تراخيص صحفٍ يوميةٍ لغيرهم.

ـ حصر الترخيص للمنظمات غير الحكومية ضمن قانون وزارة الشؤون الاجتماعية، والذي يمنع تشكيل النقابات والاتحادات، ولا يقبل إلا بصيغة جمعية نفع عام، وأعطى القانون الحكومة حق رفض الترخيص لأي جمعية، كما أعطاه الحق بسحب الترخيص أو إلغاء انتخابات أية جمعيةٍ، وتعيين مجلس إدارةٍ من خلال الحكومة. ولقد انتقمت الحكومة من المعارضة القومية خلال حلّ المجلس عام ١٩٧٦ بحلّ نادي الاستقلال، كما ألغت نتائج الانتخابات المعتادة لمجلس إدارة الجمعية الثقافية التي تعبّر عن رأي الشيعة الإسلاميين لتعينّ مكانه مجلس إدارةٍ من الشيعة الموالين للحكومة، وذلك في أوائل الثمانينيات.

ـ إشغال الرأي العام الكويتي بقضايا هامشيةٍ من خلال بعض النواب أو الكتّاب المزايدين الذي تصنعهم وتهيئهم ليكونوا معارضين، وإلهاء القوى السياسية بمعارك فيما بينها من خلال تسريب أخبارٍ تشكيكيةٍ ببعضها، أو من خلال الانحياز أحياناً لطرفٍ ما من أجل استفزاز الطرف الآخر.

٦ ـ على الرغم من كل تلك المحاولات لم يكن الدرب ممهداً وسهلاً لتحقيق هذا الالتفاف، فالقوى المعارضة الحية في المجتمع الكويتي لديها صفةٌ فطريةٌ بالالتفاف حول نفسها، وتشكيل رأيٍ ضاغطٍ ضدّ محاولات الحكم، ولقد نجحت مراتٍ وأخفقت مراتٍ أخرى، وما زالت محاولات كلٍ من الطرفين مستمرة.

٧ ـ الثروة في الكويت ملكٌ الشعب، وتدخل في حسابات البنك المركزي، ويصعب كثيراً تخطي هذه الحقيقة، والحكم يتعامل مع هذه الحقيقة كأحد المحرّمات التي لا يجب الاقتراب منها، والكويت تتمتع بآلياتٍ ديمقراطيةٍ توفر لها الشفافية، بدءاً من البرلمان والصحافة شبه الحرة ومؤسّسات مجتمع مدني، وقوىً سياسيةٍ عصّيةٍ، وديوان محاسبةٍ، وتراثٍ من الثقافة السياسية، ومجلسٍ خدمةٍ مدنيةٍ، وقضاءٍ شبه مستقلٍ، وديوانياتٍ اجتماعيةٍ (تجمعاتٌ متفرقةٌ شبه يومية) ورأيٍ عام ذي نزعةٍ احتجاجيةٍ، إلا أن قوى الفساد وجدت لها طرقاً عدةً للاستيلاء على المالٍ العامٍ، نذكر منها:

ـ الاستيلاء على الأراضي العامة من خلال ادعاءات الملكية وذلك في مطلع الخمسينيات، وأخذ وصول أصحاب النفوذ إلى عوائد النفط يتم ذلك عبر الأراضي

العقارية، من خلال التثمين، والتحكم في السياسات الإسكانية، وخلق مؤسساتٍ ماليةٍ ضخمةٍ تحتكر الأراضي للمحافظة على ارتفاع أسعارها.

ـ الاحتكارات، فقد تبنت الحكومة سياسة الاحتكارات في التوكيلات التجارية والخدمات، واعتبرتها هباتٍ توزّعها على أصحاب الولاء، أو حماية مبدأ الاحتكار مهما كان صاحبه.

ـ العقود والصفقات الحكومية التي تبيع للحكومة خدمةً أو سلعةً بأضعاف السعر الحقيقي.

ـ العمولات ولا سيما في صفقات الأسلحة التي تدرّ ملايين كبيرةً في صفقةٍ واحدة.

ـ التساهل الرقابي في منح القروض الضخمة من دون ضماناتٍ كافيةٍ، واستخدام المال العام لتغطية تلك المديونيات الصعبة.

ـ الاستفادة من الاستثمارات العامة لإنشاء شركاتٍ وهميةٍ تمتصّ جزءاً من المال العام وتعلن إفلاسها، أو تقوم بعمليات شراءٍ لرفع أسعار أسهمٍ يستفيد منها المتنفذون، أو سرقة بعض هذه الاستثمارات بشكلٍ مباشر.

ـ التلاعب بالمخطط الهيكلي للدولة بتغيير طبيعة العقار من سكني إلى استثماري إلى تجاريٍ، وهذه الفروقات في ظل الوضع العقاري في الكويت تكلّف ملايين كبيرة.

ـ تجارة الإقامات بحيث يقوم المتنفذون بإصدار تصريحات عملٍ لآلاف من العمال المتطلعين إلى مصدر رزقٍ أفضل من دون وجود فرصة عملٍ حقيقيةٍ، ويحصلون مقابل ذلك على ملايين من الدنانير.

٨ ـ الفساد المالي بالكويت واجه أياماً عسيرةً في فتراتٍ متفرقةٍ من تاريخه، وهي أيامٌ تنشط فيها القوى الحية داخل المجتمع الكويتي وتتوحّد فيما بينها، ولا تكتفي باستخدام آليات الرقابة والتشريع في مجلس الأمة، بل تفعّل الآليات الأخرى مثل الصحافة ومؤسسات المجتمع المدني والديوانيات والبيانات والمنشورات وغيرها .

٩ ـ حصر المواجهة بين الفساد والمناهضين له في مجلس الأمة فيه إغفالٌ لكامل المشهد، كما أن الاعتماد على الجداول لمعرفة آليات البرلمان في مواجهة الفساد ونتائج هذه الآليات فيه إغفال لكامل المشهد، فهناك مناهضةٌ وآلياتٌ خارج البرلمان، كما أنّ هناك آلياتٍ متعارفٌ عليها تناهض الفساد داخل البرلمان، ويصعب أن تظهر في الجداول.

١٠ ـ أود أن أسجّل جزءاً من تجربتي في مواجهة هذا الفساد عندما كنت رئيساً للجنة المالية والاقتصادية عام ١٩٩٢. لقد انتخبت لهذا الموقع في فترةٍ كانت الكويت تتبنى فيها شعار «حماية المال العام» وذلك بعد تحرير الكويت. ولقد استطاع المجلس في ذلك الوقت أن يقوم بما يلي:

– فعلى مستوى اللجنة المالية والاقتصادية بدأت فصلها التشريعي بعملٍ غير مسبوقٍ في تاريخ الكويت، وهو تحديد المركز المالي للدولة، وحصر ما عليها من ديونٍ والتزاماتٍ، وما لها من أرصدةٍ وأصولٍ استثماريةٍ، ووضعت يدها على الجرح، وعبّأت الرأي العام للاهتمام به، وقامت بتفعيل دور ديوان المحاسبة بإلزام الحكومة بتقديم تقريرٍ نصف سنوي عن أداء الاستثمارات، ومنحت الديوان سلطة إحالة أعضاء الحكومة إلى النيابة في حالة تأخرهم، أو تخلفهم عن تقديم هذا التقرير.

ـ كما ألزمت الحكومة بإدراج كافة الإيرادات والمصروفات في الميزانية السنوية بعد أن كانت تفاصيل ميزانية وزارة الدفاع في السابق لا تخضع لتلك السياسة، وذلك لأول مرةٍ في تاريخ ميزانيات دولة الكويت، كما ألزمت وزارة الدفاع بإخضاع كافة مصروفاتها ونفقاتها لمراقبة ديوان المحاسبة، واستطاع ديوان المحاسبة –ولأول مرةٍ منذ تأسيسه– أن يدخل وزارة الدفاع، ويفتّش في أوراقها ومستنداتها وفواتيرها.

ـ تصدّت للتجاوزات والانحرافات في استثماراتنا في إسبانيا وبريطانيا، وأعدت تقريراً توثيقياً لتلك التجاوزات بمبادرةٍ رائدةٍ للمجلس، وكان لهذا التقرير الدور الأساسي في كشف الحقائق التي دفعت الحكومة إلى قبول كافة التوصيات الواردة فيه بملاحقة المتهمين قضائياً، والحجز على ممتلكاتهم، واسترداد حق الدولة.

ـ كما أعدّت تقارير عن بعض الاستثمارات ومتابعتها مثل استثماراتنا في الوارنت الياباني، والشركات التابعة لسانت مارتن والاستثمار العقاري في كندا والاستثمار المباشر وفي الولايات المتحدة الأمريكية وجزر البهاما، والاستثمار العقاري في أستراليا، والاستثمار المباشر في البرتغال والاستثمارات القصيرة الأجل في بنك تونس الدولي، وبنك البحرين والشرق الأوسط، والبنك الكويتي الفرنسي، والبنك العربي الأفريقي وغيرها.

ـ وتصدت لإصلاح قانون المديونيات ٢٣/ ٩٢ الذي وضعته الحكومة قبل مجيء المجلس، ثم التزمت فيه بشراء الديون من البنوك، وقامت اللجنة بوضع نظام وضماناتٍ لاسترداد الأموال من المدينين، و على الرغم من أن اللجنة كانت تتبنى نظاماً لاسترداد الديون يقوم على المركز المالي للمدين، وهذا ما عكسه تقرير اللجنة المالية المرفوع إلى المجلس حول هذا الموضوع، إلا أن النظام الذي تمّ إقراره من

المجلس في دور الانعقاد الثاني يُعتبر إنجازاً يُعتد به في تحصيل الديون وإخضاع كبار المدينين لسيادة القانون، وتصدت المعارضة للتعديلات التي جاءت بها الحكومة في دور الانعقاد الثالث لقانون المديونيات ٤١/ ٩٤ حفاظاً على هيبة القوانين المالية واستقرارها، و نتيجةً لهذه المعارضة أخفقت الحكومة في تمرير معظم تعديلاتها. كما كان من نتيجتها تحميل المدينين الأعباء المالية للتعديلات التي مرت، ولقد كان لهذا الموقف تحصيل ٧٠بالمئة من قيمة القسطين الأول والثاني من الدين، وهذا إنجازٌ غير متوقعٍ في تاريخ المديونيات.

– كما اتبعت سياسةً معتدلةً في أداء الدور الرقابي للسياسات المالية والاقتصادية، وتبنّت التشريعات التي تحافظ على نمو السوق، مما أدى إلى ازدهار سوق الأوراق المالية بحيث وصل معدل التداول خلال تلك الفترة إلى أعلى مستوياته.

ـ واستطاعت كافة الأصول الاستثمارية الحفاظ على مستوى أسعارها من الانهيار، بل دفعت تلك السياسة بعض الأموال المحلية المهاجرة إلى العودة إلى الأسواق الكويتية .

ـ وتبنت قضية العجز في الموازنات العامة، وأصرّت على إعطائها صفة الأولوية في مجلس الأمة، والعمل على توعية الشعب بمخاطرها وتعبئة الرأي العام حولها، وقد تمّ ذلك من خلال تقارير أعدّتها اللجنة للنقاش في الجلسات العامة، وربط هذه القضية بنقاش البيان المالي عند كل ميزانيةٍ، وتخفيض الميزانية بقيمة ٨بالمئة في دور الانعقاد الثاني، ورفض الميزانية من حيث المبدأ في دور الانعقاد الثالث لعدم ورودها مع خطةٍ لمعالجة العجز، وتمكنت في النهاية عبر المجلس من إلزام الحكومة بتقديم خطةٍ لمعالجة هذه الأزمة الخطيرة، وبفعل هذا الاهتمام تقلّص العجز في دور الانعقاد الأخير إلى أكثر من الثلثين .

ـ سعَت إلى إلزام الحكومة بوضع خطةٍ تنمويةٍ عامةٍ متوسطة المدى للدولة، وقد تمّ تشكيل فريقٍ لمتابعة هذا الموضوع منذ دور الانعقاد الثاني. ولقد رفضت اللجنة الإطار العام للخطة في صيغتها الأولى كما جاءت أول مرةٍ، مما اضطر الحكومة إلى طلب التأجيل لمدة عام كاملٍ. وبعد ذلك قدّمت الحكومة خطّتها المعدّلة في دور الانعقاد الأخير، وقام الفريقُ بإجراء تعديلاتٍ عليها بعد مشاوراتٍ ودراساتٍ مع البنك الدولي، وهي إنجازٌ للمجلس والحكومة .

ـ أعدّت تقريراً فريداً من نوعه من أجل مواكبة تطور نظام الاقتصاد العالمي، والمتمثل في استراتيجية تحرير الاقتصاد من هيمنة الحكومات، وإعطاء دورٍ أكبر للقطاع الخاص، وتمّ تقديم رؤيةٍ لتطبيقات هذه الاستراتيجية في الكويت. ولقد نال

هذا التقرير المعنْون بـ «التخصيص» إشادة وإعجاب كافة الأطراف الاقتصادية المحلية والعالمية، وعلى رأسها البنك الدولي الذي سجل إعجابه بمبادرات اللجنة وقيادتها، وانتهى هذا التقرير بمجموعة توصياتٍ تبنّاها كلٌ من المجلس والحكومة.

ـ تمّ إصدار قانونٍ فريدٍ من نوعه باسم «حماية المال العام» الذي يفرض شفافيةً أكبر على كافة الاستثمارات الحكومية، ويفرض عقوباتٍ أكبر على المتجاوزين والمضرين بالمال العام.

ـ تمّ تقديم مقترحٍ لتعديل قانون المطبوعات، وذلك لكسر احتكار إصدار الصحف والترخيص ضمن ضوابط معينةٍ بإصدار الصحف، وكان يُقصد من هذا التعديل توسيع قاعدة حرية التعبير والنشر.

ـ تمّ تقديم مقترحٍ بتعديل قانون المحكمة الدستورية من شأنه توسيع دائرة حق الطعن تصحيحاً للوضع الراهن الذي يقصِره على الحكومة والمجلس، أو يقصر هذا الحق في حالة حلّ المجلس على الحكومة فقط، ويُقصد من هذا القانون تحقيق مبدأ العدالة.

ـ تمّ تقديم مقترحٍ بقانونٍ لإنشاء نظام للتنصيب القيادي، وذلك لتنظيم عملية التعيينات بالوظائف القيادية بدءاً من وكيلٍ وزارةٍ أو ما يعادلها، ولما كانت الدولة تعمل بلا قانونٍ ينظّم هذه العملية، ويحقّق مبدأ تكافؤ الفرص، فإنه قُصد من هذا المقترح ملء الفراغ الناتج عن غياب هذا النظام، وهو الفراغ الذي أدى إلى تفشي المحسوبية، والواسطة، وغياب معايير الكفاءة في التعيينات.

ـ ومن أهم المقترحات التي تصب مباشرةً في دعم دعوة المجتمع المدني، المشروع بقانون في شأن نقابات المهن الحرة، وكان الهدف من هذا المقترح توسعة نطاق مؤسسات المجتمع المدني، وضمان حريتها واستقلاليتها عن هيمنة الأجهزة الرسمية، فهو يسمح لأصحاب المهن الحرة بإنشاء نقاباتٍ من شأنها الارتقاء بمستوى المهنة، وبكفاءة من يزاولونها والدفاع عن كرامتهم، وهذا المقترح يسعى إلى استكمال القصور التشريعي الذي فرض على من يزاولون المهنة الحرة على الخضوع في تنظيماتهم إلى قانون جمعيات النفع العام، والذي يقصُر الأنشطة على النشاط الاجتماعي أو الديني أو الثقافي أو الرياضي، ويجعلها تحت هيمنة وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل. لقد كان الإصلاحيون وهم يتقدمون بهذا المشروع ينظرون إلى استكمال ركائز الديمقراطية، وإيجاد وعيٍ نقابيٍ رشيد.

ـ تمّ تقديم مقترحاتٍ أخرى هدفها إصلاح التشريعات المالية والاقتصادية، وقد

تمّ إنجاز بعضها، فقد تمّ تقديم مقترح بقانونٍ لكشف المركز المالي لشاغلي المناصب القيادية في الدولة، ويهدف هذا القانونُ إلى حماية المال العام من الصلاحيات الناشئة عن شغل منصبٍ قيادي في الدولة، والحيلولة دون الإثراء غير المشروع بسبب المنصب القيادي، كما قُصِد منه تحقيق المبدأ الإسلامي المعروف: من أين لك هذا؟.

ـ ومن أجل كسر احتكار بيت التمويل الكويتي للخدمة المصرفية اللاربوية، تم تقديم مقترح بقانونٍ حول منح القروض والتيسيرات الائتمانية وفق الشريعة الإسلامية، والذي تمّ تطويره لقيام نظامٍ مصرفيٍ إسلاميٍ موازٍ للنظام التقليدي في البلاد.

ـ ولمواجهة الخلل الحاصل في عمليات شراء السلاح، تم تقديم مقترح بقانونٍ في شأن لجنة المناقصات للمواد العسكرية، ويهدف هذا المشروع إلى وضع نظامٍ يسهل مراقبته في شأن مناقصات المواد العسكرية سواء في وزارة الدفاع أو الداخلية أو الحرس الوطني، ويُقصد من هذا المقتَرح الحفاظ على المال العام.

ـ غير أن المشروع الحضاري الآخر الذي يصبّ في توجهات دعوة المجتمع المدني هو مقترحٌ بقانونٍ في شأن حماية المستهلك، وهو عبارة عن ٨٢ مادةً تحمي المستهلك قبل وأثناء وبعد عملية البيع والشراء من التاجر. ويتضمن المقتَرح إنشاء جمعيةٍ لحماية المستهلك ذات اختصاصاتٍ متميزةٍ، ويُقصَد من هذا المقتَرح حماية الضعيف وهو المستهلك من القوي وهو التاجر.

ـ كما تمّ تقديم مقترحٍ بإضافة مواد إلى قانون التجارة من أجل تنظيم المنافسة التجارية. ويهدف هذا المقتَرحُ إلى محاربة كافة صور الاحتكار غير المشروع وتجريمها، ويُقصَد من هذه الإضافة حماية الضعيف وهو التاجر الصغير من القوي أي من التاجر القوي.

ـ أما المقتَرح الرائد الذي يضع أسساً لتحرير الاقتصاد الكويتي من هيمنة الحكومة، ويدخل به القرن الواحد والعشرين، فهو مقتَرحٌ بقانونٍ بشأن تنظيم برامج وعمليات التخصيص. ولقد تصدّت اللجنة للقيام بهذا العبء بعد أن توصلت إلى قناعةٍ بعجز الحكومة عن قيامها به. وقد عمل فريق التخصيص طوال سنةٍ ونصفٍ على دراسة هذا التوجه الاقتصادي الجديد وذلك بالتعاون مع البنك الدولي، وانتهى بهذا المقتَرح الذي يهدف إلى تنظيم عمليات التخصيص بشكلٍ يكفل حماية المال العام وحقوق القطاع الخاص وحقوق الكويتيين العاملين في الدولة وحقوق المواطنين في الاستفادة من المرافق العامة، ويُقصَد من هذا المقترح تحقيق استراتيجية تحرير الاقتصاد من هيمنة الحكومة.

المناقشـات

١ ـ خير الدين حسيب

لديّ ملاحظتان: **الملاحظة الأولى**، بالنسبة إلى الحكم الصالح، فإن القوات الأمريكية الموجودة في الكويت منذ العام ١٩٩١، تدعي العمل على تحقيق الديمقراطية، بينما ما تزال المرأة في الكويت محرومةً من حق الانتخاب. أليسَ الضغط لإعطاء المرأة حق التصويت أكثر أهميةً فيما لو كانت أمريكا تريد بناء ديمقراطيةٍ حقيقيةٍ على حد ادعاءاتها؟! ألم يكن من الأفضل إنشاء حكومة إصلاح تضم الأحزاب والمجتمعات ومؤسسات المجتمع المدني؟! إن الجمعية الكويتية لحقوق الإنسان تعمل منذ حوالى أربع سنواتٍ، وبالكاد تم غض النظر عن نشاطها في الشهور الأخيرة، وبالتالي ماهذه العلاقة بين الوجود الأمريكي في الكويت وبين ادعاء الديمقراطية؟

الملاحظة الثانية تتعلق بما تمّ طرحه حول دولة الرفاهية والشركات المساهمة، ويعرف بعضنا أن قصة هذه الشركات المساهمة في الكويت قد بدأت بحيازة البعض قطعةٍ من الأرض في الصحراء وتسييجها ببراميل، ثم تأتي الحكومة وتستملكها وتشتري منه هذه الأرض على اعتبار أنها أرضه وتدفع له ماتدفع. كذلك لايمكن غض النظر عن دور الكويت وغيرها في إفساد المسؤولين العرب، بما في ذلك أمين عام سابق للجامعة العربية كان يعود من الكويت بسيارة مرسيدس، فغدا ذلك عادةً لديه في كل زيارةٍ يقوم بها إلى دولةٍ خليجيةٍ. لقد كُشفت الصكوكُ التي تُدفع للمسؤولين العرب، وهذه ساهمت في عملية الإفساد.

٢ ـ محمود المراغي

تتميز هذه الورقة بقدرٍ عالٍ من التوثيق. وتثير الأسئلة التالية: ما مصير الواقعتين اللتين أشارت إليهما الورقة حول بحث مجلس الأمة لموضوع الإنفاق العسكري؟ وهل يتابع المجلس الإنفاق العسكري بشكلٍ منتظَمٍ أم بشكلٍ جزئيٍ أو

بالصدفة؟ وما ردود فعل وزارة الدفاع حول ذلك؟ وهل دور القبيلة إيجابي بحكم انكشاف كل شيءٍ في مجتمعها الصغير أم أنه يحدث ما يمكن تسميته بالفساد بالتراضي؟ ولماذا لا تنشأ أحزاب في الكويت؟ وهل ستكون قبَليةً في حال نشوئها؟ وما وظيفة الإنفاق المالي الكبير في الانتخابات: المصلحة المالية أم الجاه؟

٣ ـ عبد الوهاب القصّاب

هناك إسرافٌ مبَالغٌ به في تكديس الأسلحة لمصلحة المجمع العسكري ـ السياسي الأمريكي وليس لمصلحة القوات المسلحة الكويتية، فكيف يمكن فهم أن كلّ كويتي يتحمّل ما يقترب من ٢٧٣٠٠٠ دولاراً أمريكياً لتسليح قواتٍ قوامها خمسة عشر ألفَ تقريباً، ولاتؤلف أكثر من لواءيْن أو ثلاثة ألوية؟ أما التساؤل الثاني فينصب على موقع التجنيس في زيادة الكتلة الانتخابية، وهل يتركز التجنيس على غير الكويتيين أو الإيرانيين أو غير العرب عموماً؟

٤ ـ السيد زهرة

ألا يعتبر إيداع مليارات الدولارات في الخارج نوعاً من الفساد باعتبار أنه يحرم الاقتصاد الوطني ومشاريع التنمية منها؟ وإذا كان البرلمان الوحيد في منطقة الخليج العربي قد حقّق في قضايا الفساد، ولكنها زادت وتفاقمت فكيف الحال في الدول الخليجية الأخرى؟ وهل تُشكل البنيات الطائفية والقبَلية مظلةً للتستر على الفساد؟

٥ ـ علي الزعبي (يرد)

من حسن الحظ أن المعقب على ورقتنا هو د. إسماعيل الشطي صاحب الخبرة الجيدة في مجال مكافحة الفساد في دولة الكويت. إلا أنني أعارضه في جزئيةٍ واحدةٍ تتمثل في العلاقة بين السلطة والمعارضة، وهي أن معظم حالات المعارضة من صنع السلطة، وباستطاعتي أن أسمي الأشياء بمسمياتها. أما في ما يتعلق بملاحظات ومداخلات الزملاء فأجيب عليها بالنقاط التالية:

١ ـ لا يمكن أن يتحقق الإصلاح في الكويت وينتهي الفساد كلياً إلا إذا تحقق الإصلاح في الوطن العربي لأن الكويت جزءٌ من منظومةٍ عربيةٍ مؤثّرة.

٢ ـ اعتقد أن الكويتيين لا يكرهون الشعب العراقي أو يضمرون له عداءً، وكان شعورهم تجاه صدّام حسين شعور كرهٍ، وبعد ذهابه انتهى كل شيءٍ أو معظمه.

٣ ـ سبب استثمار الكويتيين لمعظم أموالهم في الخارج هو عدم وجود ضماناتٍ لهذه الأموال بسبب وضع المنطقة المضطرب. الآن بدأت تعود بعض تلك الأموال.

٤ ـ ديوان المحاسبة يملك قانونياً مراجعة صفقات التسلح في وزارة الدفاع ورفضها إن كان فيها شك أو اشتباه.

٥ ـ القبَلية والعائلية والطائفية تلعب دوراً مؤثّراً في زيادة حجم الفساد في الكويت. ولذلك أقول إن هذه العوامل لها علاقة بظاهرة الفساد.

الفصل الثامن عشر

دراسـة حالـة السعوديـة

حمزة الحسن(*)

مقدمة

ترسم عبارة **الحكم الصالح والفساد** في ما يتعلق بالمملكة العربية السعودية، صورتيْن متناقضتينْ تماماً. تتمثل الأولى في صورة تطهريةٍ يدعمها وجود المقدّسات الإسلامية في مكّة المكرمة والمدينة المنورة، والمظاهر الدينية العامة التي تُغلّف سلوك أفراد المجتمع السعودي وعلاقاتهم، إضافةً إلى إصرار نظام الحكم على إلصاق نفسه بالظاهرة الدينية وشرْعنة نفسه من خلالها، وإصراره على الادعاء بأنه النظام الوحيد الذي يطبِّق الشريعة الإسلامية بما تتضمن من أخلاقياتٍ وفضائل وضبطٍ اجتماعي. والصورة الأخرى مناقضةٌ لهذه، وقد أصبحت أكثر نمطيةً مما مضى، وهي تستثير أخبار وقصص الفساد المتعددة الأشكال والألوان التي تنشرها وسائل الإعلام حول رموز السلطة وربما المجتمع السعودي بمجمله. فالسرقات والرشاوى ونهب خزانة الدولة وتقاسم إيرادات البترول والسمسرات والمباذل الأخلاقية وغيرها، هي مما سُلّطَت وتُسلَّط عليه الأضواء طيلة العقود الثلاثة الماضية، والتي أدت إلى تشوية سمعة السعوديين جميعاً، بل وربما العرب أيضاً.

الصورتان حادّتان، لا تخلوان من مبالغةٍ. فالمملكة، شأنها شأن الدول الأخرى، تعاني من الفساد بمختلف أشكاله، وقد لا تكون المِسحة الدينية سوى غطاءٍ غير كافٍ لمجمل الممارسات السياسية والاجتماعية. ولعلي أزعم، بأن المملكة هي الأكثر عرضةً وممارسةً لشتى أنواع الفساد، وفي الوقت نفسه هي ـ رموزاً سياسية ومجتمعاً ـ الأكثر

(*) باحث سعودي، ورئيس تحرير مجلة **شؤون سعودية**. تلي البحث نيابةً عنه.

مبالغةً في الحفاظ على بعض المظاهر الدينية التطهريّة، التي ما إن يجري اختبارها بين الأسوار، أو خارج الحدود حتى يظهر زيفها. ومن هنا نتفهم إلى حدٍ ما المقولة السائدة بأن المجتمع السعودي في مجمله يعيش انفصاماً في الشخصية، بين الاعتقاد والممارسة، وبين سلوك الداخل والخارج. وعلى هذا الأساس يمكن الاستنتاج بأن صلاح الحكم والذي هو مسألةٌ نسبيةٌ في أيّ دولةٍ، لا يمكن إلا أن يكون موضع اتهامٍ شديدٍ. فالبيئة الاجتماعية التي تكتنفها الموروثات والتقاليد والممارسات الشاذة ليستَ بعيدةً أبداً عن سياسات الدولة، ولا عن ممارَسات طاقمها.

مدخل مفهومي

الفساد إساءة استخدام السلطة لغاياتٍ شخصيةٍ، أو استخدام سلطة الآخرين ونفوذهم في المؤسّسات العامة لمساعدة أصدقاء أو أقرباء لينتفعوا على حساب الآخرين، أو ممارَسة سلوكياتٍ تُعتبَر حسب القِيم الاجتماعية ـ وإن لم تكن في بعض الأحيان ضمن المحرّمات القانونية ـ شذوذاً، قد لا يقف أثرها على من يمارسها وإنما يتعداها إلى شرائح اجتماعيةٍ أخرى.

ضمن هذا التعريف العام، لن تخلو دولةٌ ولا مجتمعٌ من الفساد. فكلّ الحكومات عرضةٌ للفساد، ولكن مدى انتشاره وتغلغله يختلف من بلدٍ إلى آخر، ومن المعلوم أن الدول الأكثر حريةً وديمقراطيةً، والأكثر احتراماً للقانون، وتأكيداً على النوازع والقِيم الأخلاقية في المجتمع، هي الأقل تعرضاً له. ومن هنا فإن الدول القمعيّة، وبينها الدول العربية مع اختلافٍ في المستوى، تقع ضمن خانة البلدان الأكثر فساداً. وبين الدول العربية ذاتها، فإن دولاً بعينها تعاني من مناحي فسادٍ أكثر من الأخرى. فاتجاهات الفساد وأنواعه، قد تكون طاغيةً في بلدٍ عربيٍ ما، وضئيلةً في بلَدٍ آخر. ولكنّ المشترَك في النهاية، أن الفساد في الوطن العربي أضحى جوهر الحياة السياسية والاجتماعية، ولم يعد جزءاً منها أو مجرد ظاهرةٍ عابرةٍ، بل مشكلةً مستوطِنةً، يتعايش معها البعض، ويمارِسها البعض الآخر.

الفساد في السعودية: مدخل الى رؤية الذات

من وجهة نظر هذه الورقة، فإن الفساد السياسي في المملكة يُنتجُ كلّ أنواع الفساد الأخرى، الاقتصادية، والأخلاقية ـ الروحية، والاجتماعية، والثقافية، والقضائية ـ القانونية. بيدَ أن الرؤية الشعبية تجاه الفساد تكاد تكون ضبابيةً، لأنها في جانبٍ كبيرٍ منها تعكس الرؤية إلى الذات وتمثّل نقداً لها في الوقت نفسه:

رأي جهاز الحكم: وهو رأيٌ ذرائعيٌ بالدرجة الأولى، إذ يُنظَر الى الفساد في الجهاز البيروقراطي على أنه مجرّد خللٍ بسيطٍ، سببه التشابك بين الموروث الثقافي

والعلاقات القرابية والمناطقية وأثرها في عمل الجهاز، بشكلٍ أدّى إلى نشوء المحاباة والواسطة والرشوة، أو ما يسمى شعبياً بـ «فيتامين واو». وضمن هذا التصور، لا يعتقد الطاقم الحاكم بأن هذا النوع من الفعل يدخل في الأساس ضمن دائرة الفساد المستهدَف بالتغيير، بل لا يُعدّ فساداً، لأن الجميع تقريباً يستخدمه، وفي مقدمتهم رموز السلطة السياسية، التي تَعتبر التعيينات في أعلى الهرَم البيروقراطي ووسطه قائمةً في الأصل على الموازَنات والحسابات القرابية المذهبيّة والسياسيّة والمناطقيّة والعشائريّة.

وعلى صعيد الفساد السياسي، فإن هناك ما يمكن التعبير عنه بـ (الخصوصية السعودية)، إذ تنحدر المشكلة من جذرٍ مفهومي يصعب اقتلاعه، حيث ترى العائلة المالكة نفسها «متملّكةً» لكل خيرات البلاد من أراضٍ ومصادر ثروةٍ. فهو تملكٌ شخصيٌ للعائلة، والحكم في البلاد «حق حصريٌ» للحكم المتغلب، يستند

إلى مقولةٍ كثيراً ما يكرّرها الأمراء الكبار في رفضهم الإصلاح: (أخذناها بالسيف، ولا يزال السيف في يدنا).

تنعكس رؤية التملّك في أن الأمراء لا يرون في الاعتداء على الأملاك العامة وعلى ميزانية الدولة «سرقةً»، إذ كيف يسرق المتملّك ما هو داخلٌ بالضرورة في حوزته. وتتجاوز المسألة حدود الأملاك العامة إلى الأملاك الخاصة، فقد يمسي أحدهم مالكاً لشركةٍ، ويصبح فيجد أحد الأمراء شريكاً له فيها، وقد يرفض شخصٌ بيع عقارٍ فيجده متملّكاً وبشكلٍ رسمي في اليوم التالي لأحد الأمراء. وعند السؤال يأتيه الجواب: إن كان هذا ملكك، فالمملكة كلها ملكنا. وهذا النوع من الجواب كثيراً ما يتكرّر من الملوك وليس من أمراء الدرجة الثانية. ولهذا دعا أحد الناشطين السعوديين إلى تغيير ملكية الدولة (Changing Ownership) عبر الفصل ما بين الملَكيّة كنظامٍ سياسي وبين مفهوم التملك، وإعادة الاعتبار إلى مفاهيم ملْكيّة الأمة، وتحديد معنى بيت مال المسلمين، أو خزانة الدولة.

وباختصار، فإن رموز السلطة، لا يعترفون في المجمل بوجود فسادٍ، وإن وُجد فهو محدودٌ، وأن السعودية كمجتمعٍ ودولةٍ أقلّ فساداً من الدول الأخرى، وأن الدولة تقود في الواقع عمليةً إصلاحيةً ضخمةً مستمرةً على الصُعد الإنمائيّة، وأنها أكثر تقدميةً من المجتمع السعودي نفسه غير المتحمّس للإصلاح السياسي، حسب تصريحات المسؤولين مؤخراً وبينهم وزير الخارجية السعودي، الأمير سعود الفيصل.

رأي النخب السعودية: يمكن تقسيم النخب في المملكة من حيث الموقف الى قسميْن: الأول الذي جرى استيعابه ضمن جهاز الدولة، والآخر الذي يبحث عن

دور لدخول دائرة صنع القرار. الأول يقلّل من حجم الفساد كدفاع عن موقعه ومصالحه، والثاني قد يبالغ في وصف مظاهر الفساد، وتشديد النكير كإحدى وسائل الضغط الناجعة لإقرار الإصلاحات السياسية التي تفترض تغييراً في الطاقم الحاكم وبعض كبار موظفي الدولة، بما يعني تجديداً جزئياً للنخبة السياسية.

تؤكّد النخب الموالية في أكثرها، على منهجيةٍ واحدةٍ، وقاعدة انطلاقٍ للتحليل مضلّلةٍ تعتمد على ما تسميه بـ «الخصوصية السعودية»، التي تعني في المحصّلة النهائية أن الإصلاح السياسي مضادٌ للقِيم الدينية، وللأعراف والتقاليد السائدة. أما الطرف الآخر فرأى أن الاتكاء على الخصوصية يعني استمرار الفساد السياسي وغيره. نقَلت إيمان القويفلي[1] آراء سعوديين في تلك الخصوصية، فنجوى هاشم رأت أن «الخصوصية هي الكلمة التي دمّرت الكثير من القِيم تحت ستارها». ورأتها بدرية البشر ذريعةً للتخلف. ورآها آخرٌ محفّزاً لسياسة القطيع وقطع الشعب عن التواصل مع العالم، أو كما يقول ناصر الصرامي، هي: «صطلحٌ يمارِس من خلاله عزلنا عن العالم، حيث يتمّ إقصاء الفرد تماماً وتطغى سياسات النظر باعتبارات القطيع». واعتبرها رأيٌ رابعٌ نزعةً شوفينيةً، أو كما قال جاسر الجاسر: «الخصوصية وهمٌ اخترعناه مشحونٌ بدرجةٍ عاليةٍ من الشوفينية، وفيه إحساسٌ بالتفوق العِرقي الساذج». يتمترس التحالف السياسي ـ والديني وراء مفهوم الخصوصية، وهي خرافةٌ تمّ تصنيعها في رفض الإصلاحات، ولنصب المِصدّات الفكريّة تحسباً لتسرب المفاهيم السياسية الجديدة إلى المجتمع، فصارت تلك المفاهيم نشازاً في الثقافة السعودية، لأنها تنطوي على مخالفةٍ دينيةٍ أو محظورٍ سياسيٍ ضارٍ[2].

وهكذا فالنخب السعودية، إما مبررةٌ للفساد ولفشل الدولة تالياً، أو ترى في تضخمه محفّزاً لدعوات الإصلاح. لكن معالجة الموضوع إعلامياً تتم بمواربةٍ وحذرٍ شديديْن. فالنقد لا يوجّه إلا للجهاز البيروقراطي، أو لثقافة المجتمع، ويتمّ في كثيرٍ من الأحيان تحميل وزاراتٍ بعينها بعض مكامن القصور والتقصير، كانتشار ظاهرة الفقر والتي شملت نحو ٣٠بالمئة من المجتمع السعودي حسب الإحصاءات الرسمية، أما الجزء المتعلق برموز السلطة فعادةً ما يشار إليه من طرفٍ خفي وبعيدٍ، كالدعوات التي ظهَرت لاستحداث نظامٍ واضحٍ غير محابٍ لتوزيع الأراضي على المحتاجين، ومنع الاستيلاء على أملاك الدوَلة أو مَا يسمّى بالأراضي الرحْمانية، كما تظهر بعض

(١) **الوطن**، ٢٥/ ١٢/ ٢٠٠٣.

(٢) عبد الرحمن بن محمد اللاحم، «حقوق الإنسان في السعودية ووهم الخصوصية،» **إيلاف**، ٢٨/ ٢/ ٢٠٠٤، <http://www.elaph.com/ElaphWeb/Archive/1077926423900919300.htm>.

الإشارات في التساؤلات العامة عن أسباب العجز في الميزانية، وفي مستوى الدَيْن العام الذي بلغ نحو ٦٠٠ مليار ريال في العام ٢٠٠٢، على الرغم من توافر الإيرادات، ونقد سوء إدارة موارد الدولة دونما إشارةٍ إلى انتهاكات رؤوس السلطة. ويمكن قراءة ملامح وأنواع الفساد في المملكة من خلال عرائض الإصلاح التي تقدمت بها النخب السعودية إلى رموز السلطة، ولاسيما وثيقة الرؤية التي قُدّمت إلى ولي العهد السعودي في كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٣، والتي تحوي أعراض المرض ومقترحات العلاج.

رأي الجمهور: إذا كان رموز السلطة والنخب اللصيقة بها يميلون إلى نفي حجم الفساد أو التقليل منه، كوسيلة دفاع عن الذات بأنهم لا يتهمون أنفسهم بالضلوع فيه، أو المساهمة في صناعته؛ فإن الجمهور السعودي ـ وقد تلقى شحنةً هائلةً من الوعي والاطلاع على مصادر المعلومة، ولاسيما في فترة ما بعد احتلال العراق للكويت، صار أقدر على فهم السلطة وطبيعتها وممارساتها، بشكلٍ جعله يوجّه لها أصابع الاتهام بصورةٍ واضحة. لقد أدّى التراجع الاقتصادي المترافِق مع تداعيات أحداث غزو الكويت إلى تسييس المجتمع، والى شيوع نقمةٍ عامةٍ على رموز السلطة، وممارَسات الأمراء التي تُرهق ميزانية الدولة والمجتمع بشكلٍ عامٍ، بالنظر إلى عدد أفراد الأسرة البالغ بين ٢٠-٣٠ ألف فرد.

يرى المجتمع السعودي ظواهر الفساد واضحةً في كل مؤسّسات الدولة، وهو بالتالي لا يحتاج إلى أدلّةٍ تنبّهه إلى وجود الظاهرة، ومدى انتشارها. ولكن هذا المجتمع يقوم أيضاً بإيجاد المبرّرات لذاته في المساهمة في تفشي ظاهرة الفساد العام، ويُحمّل المسؤولية إلى رموز الدولة ومن يسميهم بـ «الهوامير» أو «الحيتان» الذين يستحوذون على مقدّرات البلاد، والذين أحالوا حياة الملايين إلى فقرٍ مدقع (صرّح رئيس لجنة مكافحة الفقر التي أمَر ولي العهد بتأسيسها العام الماضي بأنّ المملكة بحاجةٍ إلى عشرين عاماً كي تحتويه، وليس بالضرورة حلّه!).

الجذور الثقافية للفساد

لا يمكن فهم ظاهرة الفساد في المملكة من دون التطرق إلى جذورها الثقافية. والمدهش حين مقاربة الموضوع ثقافياً، أن المجتمع السعودي يُنظر إليه -وربما يَنظر إلى نفسه ـ على أنه أكثر المجتمعات التصاقاً بالتدين، وبالقيم الدينية، كالنزاهة والأخلاق والشرف والصدق والأمانة والعدالة والمساواة والتعاون وغيرها، والتي يُفترَض أن تحدّ من الظاهرة. وهناك في المقابل تشريعاتٌ دينيةٌ -يُفترَض أنها مطبّقةٌ في بلدٍ يقول بتطبيق الشريعة ـ كتلك المتعلقة بتجريم السرقة، والرشوة، والاعتداء على

الأملاك الخاصة، وكذلك على الأملاك العامة (خزينة الدولة أو بيت مال المسلمين)، فضلاً عن التشريعات المتعلقة بملكية الأراضي وإحيائها، وطبيعة الحكم الإسلامي الذي يمنع الاستبداد والقمع والإثراء وإساءة استخدام السلطة، وتحكيم القوانين أو الشرائع على جميع المواطنين، كما يمنع المحاباة للخاصة، وتكديس الأموال وغير ذلك.

تفترض كلّ هذه القيم والمبادئ المرحّب بها على المستوى النظري تطبيقاً ولو جزئياً لها، إلى الحدّ الذي تكون معه ظاهرة الفساد في متناوَل السيطرة؛ ولاسيما أن السعودية في الأصل بلدٌ غنيّ، الأمر الذي يفترض توقع خمولٍ للفساد القادم بسبب الحاجة الشخصية. غير أن تأثير القيم الدينية في السلوك الاجتماعي كما على سلوك رموز الدولة محدودٌ للغاية، ولاسيما أن الثقافة العامة أوسع من أن تكون مؤطّرةً في الجزء الديني منها فحسب، وإن المفاعيل الاجتماعية تجعل من ظاهرة الالتصاق بالقِيم المعترَف بها نظرياً صعبةٌ للغاية. وهنا يمكن إيراد بعض مظاهر الخَلَل الثقافي الذي يشجّع على الفساد والاستمرار فيه:

١ ـ **النظرة إلى الأملاك العامة**: ليست العائلة المالكة وحدها التي تحمل نِظرةً قبَليّةَ ترى في أملاك الدولة «غنيمةً خاصةً بالمنتصر». فالأطراف الدينية السلفية كما المجتمع الذي ولِدت فيه الوهابية، يميل إلى رؤية الثروة كما السلطة غنيمةً يحقّ للمنتصر الاستئثار بها. وإن الفئات المنتفعة القريبة من السلطة تنظر إلى نفسها بأن لها حقوقاً في المال العام أكثر من غيرها، إما لقربها من العائلة المالكة، أو لمساهمتها في صناعة الدولة (نجد والوهابية). ومثل هؤلاء لا يؤمنون ـ من حيث الممارَسة على الأقل ـ بالمساواة والعدالة في توزيع الثروة، ومغانم التحديث، والتوزيع العادل لخدمات الدولة الاجتماعية على جميع المناطق، وحسب الحاجات الملحّة. بالطبع يمكن أن تُستخدَم مبادئ المساواة والعدالة بين أطراف هذه الفئة، والمقصود بذلك العدالة في التوزيع بين المنتمين إلى البيت الداخلي أو الدائرة الداخلية للسلطة، ولا يُقصَد بالأمر على إطلاقه. ولأن القِيم القبَلية لاتزال حيَّةً في مواقع عديدةٍ من البلاد، فإنه لا يمنع أن تجد بين بعض الفئات الاجتماعية الفقيرة أو المهمّشة من يعتقد بأحقيّة العائلة المالكة في تملك موارد الدولة، دون أن تسحب ذلك بالضرورة على حلفاء تلك العائلة.

تحمل النظرة القبَلية هذه معها ممارستينْ أخريينْ سيئتينْ:

الأولى، أن مالك الثروة يجب أن يوزّع الكثير منها على الأتباع ـ الرعايا الآن ـ لاسترضائهم، وعليه أن يجيب طلباتهم الخاصة، كعلاج مريضٍ، أو توفير تذكرة

سفرٍ، أو الحصول على «شرهةٍ» سنويةٍ، أو المساعدة في دفع ديّةٍ، أو توفير فرصة عملٍ، أو مقعدٍ للدراسة، أو غير ذلك مما هو معلومٌ بالضرورة في المملكة. وهذا يؤدي في جانبٍ منه إلى بروز ظاهرة النفاق الاجتماعي والتملّق وتعطيل مؤسّسات الدولة التي يُفترض أن تخدم المواطنين بغضّ النظر عن انتماءاتهم وميولهم الاجتماعية والثقافية. كما أدى إلى تحويل الجهاز البيروقراطي إلى جهاز محسوبياتٍ وواسطاتٍ أضعفت فاعليته.

الثانية، ناتجةٌ في الأصل عن قصور وتقصير الجهاز البيروقراطي في توفير متطلّبات العيش الكريم للمواطنين. فالعائلة المالكة لا تستطيع أن تتعاطى مع المجتمعات السعودية المتباينَة في الثقافة بعقلية القَبيلة، ولا تستطيع أن تلبي حاجات القبَليين على الدوام، لا لعدم توفر المال، بل لعدم وجود آليةٍ واضحةٍ في التعاطي مع ذوي الحاجات. وحين بان القصور في هذا الجانب، كان من المُفترَض أن يلبي جهاز الدولة دوره، وهذا ما عجز عنه، فالوسيلتان اللتان يمكن أن تقدّما خدمةً للمجتمع باتتا قاصرتيْن مترهلتينْ، الأمر الذي ولّد نقمةً لدى الجميع من سكّان المدن والأرياف والبوادي.

هنا جاء تفعيلُ جزءٍ ضامرٍ من الثقافة المختلَطة، فما دام شيخ القبيلة (الملك) غير قادرٍ على تلبية متطلبات رعاياه، وما دام جهازه فاسداً، فإن «المال العام» أصبح مشاعاً، يحق للقادر أن يغترف منه ما شاء شرط أن يأخذ احتياطياته الأمنية دون أن يوقِع نفسه في المأزق. القبَلي شعاره: (الحرّ يأكل بمخلابه)! والحضَري يرى بأن له حقاً مضاعاً في «مملكةٍ منهوبة»، وعليه أن يجد الحيلة والوسيلة لبلوغ مأربه، والمتديّن في كثيرٍ من الأحيان يرى في تعدياته على الأملاك العامة بأية صورةٍ تُتاح له، كوسيلةٍ لكي يحصل على حقّه من «بيت مال المسلمين»، فهو «لا يسرق» الآخرين، وإنما «يستخلص» حصّته فقط! وهكذا.

وفي الوقت الذي يبدو فيه ظاهراً من قِبل الجمهور احترام الملكية الخاصة، ولو من الناحية النظرية، فإن التعدي على الأملاك العامة لا يُعدّ من المحرّمات الدينية، بل «شطارة». المال العام غير مقدّس، وغير محترم، و«الشاطر» هو من يستخلِص حصّته منه. هذه هي النظرة الى الأموال العامة. ولذلك لم يحدث أن حوكِم وزيرٌ أو أميرٌ أو تابعٌ لأمير بأنه نَهب مالاً عاماً، فالأصل أن الجميع يأخذ، والذكي من لا يعطي مستمسَكاً عليه، وإنْ حدث فإن العقاب لن يتجاوز الإقالة، دون استخلاص الأموال، ودون تطبيق حدٍّ شرعيٍ أو قانونيٍ بالسجن وغيره.

وفي الحقيقة تستقي هذه النِظرة المسمومة إلى الأموال العامة مشروعيتها من

تصرفات كبار المسؤولين والأمراء، ولسان الحال يقول: إذا كان فلان وعلاّن بل الجميع يسرقون وينهبون، فلماذا أُحاسَب أنا وحدي فقط؟! وإذا كانت هذه النظرة موجودةً بصورةٍ أو بأخرى في دولٍ عربيةٍ عديدةٍ، مع أن بعضها يتشدّد في موضوع المال العام والضرائب كالأردن مثلاً، فإن السعودية كما تبدو في مظهرها الحالي، الأقلّ في المحاسبة وغياب القانون، إلى حدٍّ وصل فيه الاعتداء إلى تجاوز المال العام إلى أموال المساهِمِين أو المودِعين في الشركات والبنوك، وقد تجد من يبرّر ذلك بأن البنوك ربويةٌ تسرق المجتمع، وهو بالتالي يجوز له الاستفادة من الثغرات بين المحاكم التجارية والشرعية، لتجاوز دفع ما يترتّب عليه من فوائد أو قروض. ومعلوم أن السعودية ـ بين كل دول العالم العربي ـ هي الأكثر ابتلاءً بالديون المعدومة، وقد وصل الأمر بالبنك الأهلي في منتصف التسعينيات من القرن الماضي إلى أن يكون دائناً لعددٍ من الأمراء بما يبلغ عشرين ملياراً من الريالات، فضلاً عن بنوكٍ أخرى لاتزال تعاني حتى اليوم من ذات المشكلة.

٢ ـ **غياب النزعة الوطنية**: الحسّ الوطني في المملكة شبه معدوم، ومع عدم تفعيل القِيم الدينية، كان يمكن للشعور الوطني والغيرة على البلاد وأهَلها أن يخفّفا من غلواء الفساد. بيد أن حكومة المملكة التي جاءت على أكتاف دعوةٍ دينيةٍ ـ مناطقيةٍ لم تشأ خلق هويةٍ وطنيةٍ يتمتع فيها الجميع بحقوق المواطَنة، وتلغي فئوية السلطة القائمة على منطقةٍ وفكرٍ بعينه. ولأن الدولة بمجملها لم تتحرّر بعد من إرثها الانشطاري، ولأن السياسات القائمة تميل إلى دعم الفئويّة، ولأن الهوية الدينية ـ المذهبية كانت الأساس في صهر المختلِف مناطقياً ومذهبياً، والأداة الأولى للإلحاق السياسي. من هنا كان من الطبَعي ألا تولِّد هويةً وطنيةً، أو شعوراً وطنياً وثقافةً وطنيةً جامعةً. ولقد أدى هذا إلى سيادة الروح الطائفية والمناطِقية والقبَلية، بل لقد جرى إحياء الانتماءات القطْريّة بشكل أصبحت الدولة نفسها مهدّدةً بالتقسيم.

لقد تفاقمت الانتماءات الفرعية في فترة التحديث منذ الستينيات، فوُلِدت النخب طائفية المنشأ، وجرى التقاتل على مغانم التحديث بين الجماعات، كلٌّ يبحث عن حصّةٍ لجماعته وقبيلته وأبناء منطقته، والمشترك معه في الانتماء المذهبي. ولأن الدولة «نجديةٌ» في جوهرها، من حيث السيطرة على كلّ مفاصلها، فإن التحديث ساعد على تعضيد الفساد السياسي والاقتصادي والبيروقراطي وشرْعنته. إن غياب النزعة الوطنيّة وبرامج الدمْج الوطني تعني باختصارٍ استمراراً للفساد ولاستبداد السياسيين، وتعني سيطرة الفئوية، وتعني تغليب المصالح الخاصة والشخصيّة على مصالح الوطن والمواطنين، وتعني التناحر بين فئات المجتمع، وسيادة رؤية التنميط لبعضها، كما يعني ـ بصورةٍ أخص ـ ارتداداً على مفهوم الدولة، كدولة ـ قطْريةٍ،

وعلى أصل وجودها، بحيث بات هناك من يرى ضرورة إحياء الكيانات السياسية القديمة، كدولة الحجاز، وإمارة الإحساء وغيرهما. ومن البدَهي والحال هذه، ألا تكون الدولة محترمً، وألا يُنظَر إلى المال العام إلا كمالٍ مسروقٍ أو هو في طوْر السرقة من قبل الفئويين.

يرى المهمّشون في الدولة، أو مواطنو الدرجة الثانية والثالثة والرابعة أنفسهم منتِجين للثروة ولا يتمتعون بها، وبعضهم يرى أنه لم يكَد يحصل على شيءٍ منها، كما في مناطق الجنوب والشمال، وبعضهم يثير العصبيات المناطقيّة كوسيلة ضغطٍ بغية الحصول على ما يعتقد أنه حقه من المال العام ومشاريع التنمية وغير ذلك. ولذا يمكن القول بأن الفساد السياسي وما يتبعه من فسادٍ في توزيع الثروة والخدمات الاجتماعية يؤدي إلى تهديد أصل الدولة، وليس مجرد الطاقم الحاكم.

٣ ـ **تبدل المفاهيم والقِيم**: كما لاحظنا من العرض السابق، فإن هناك فئاتٍ عديدةً في المجتمع، لا ترى الفساد فساداً، فقد يكون شطارةً وذكاءً وألمعيةً، وقد يتوارى التبرير وراء مقولة «حق المتغلب»، أو هو فعلٌ من صميم «ثقافة القبيلة»، وقد يعطي الفساد صورةً دينيةً كانتزاع حقٍ شخصيٍ معلومٍ من «بيت مال المسلمين»، والمعتدي يرى نفسه من «المسلمين» بلا شك.

هناك قِيم جرت المساومة عليها، فإذا كانت سرقة الأفراد لبعضهم إثماً ومعصيةً، فإن سرقة «جميع الأفراد» عبر الاعتداء على خزانة الدولة أو أملاكها، ليس إثماً ولا خطأً ولا جريمةً بحاجةٍ إلى تبريرٍ لا من الفاعل ولا من كثيرٍ من الجمهور. والرشوة التي يُحذّر منها دينياً وعلى المنابر: (لعن الله الراشي والمرتشي والرائش) صارت مجرّد «دهْن سير»، و«فيتامين واو». أي صارت ضرورةً من ضرورات الحياة. ربّما مارست عملية التحديث ضغوطاً على منظومة القِيم الاجتماعية لم يستطع معها الأفراد الالتزام بحرفيتها، على الرغم من أن عملية التحديث بقدر ما جعلت منظومة القِيم تواجه تحدياً كبيراً، فإن ردّ الفعل من شرائح اجتماعيةٍ، كان في تقوية الموجة الدينية التي بدا أنها مؤثرةٌ في جوانب كثيرةٍ، إلا في الجوانب المتعلّقة بالمصالح الشخصية، فمفعولها لا يزال باهتاً. ولذلك تجد عشرات الفتاوى بشأن البنوك الربويّة، والاستثمارات وغيرها، لا يجد حتى الملتزمون بأفكار أصحاب الفتاوى بدّاً من التملّص منها والالتفاف عليها!

إن مستوى الاقتناع بقِيم العدالة والمساواة، والنزاهة، والأمانة، وغيرها بدا ضعيفاً أمام الضغوط الاجتماعية والاقتصادية، فقد كان الإغراء المادي والمكسب السريع كبيراً في جانبٍ منه في فترة ما سُميّ بـ «الطفرة النفطية»، ولما انحسرت

موجتها مع ما خلّفته من تشوهاتٍ اجتماعيةٍ، ومن خللٍ اقتصاديٍ كبيرٍ على شكل بطالةٍ وفقرٍ مدْقعٍ، ظهر قبولٌ أكبر في مجال المساومة على تلك القِيم، تحت ضغط الحاجة، فجرى الالتفاف على البعض منها، كما جرى تهميش الآخر. وصار سلوك الفساد من قمّة الهرم إلى القاعدة لا يثير ردّة فعلٍ قانونيةً أو أخلاقيةً ذات معنى كبير. إن الشعور العام يميل إلى أن ما يُعتبَر فساداً مجرّدٌ وسيلةٍ ناجعةٍ لتحصيل حقٍ ضائعٍ، أو لحلّ مشكلٍ شخصي خارج إطار الروتين القاتل، أو أنه وسيلةٌ من الوسائل المشروعة للتنافس على الخدمات المتناقِصة، كتحصيل مقعدٍ للدراسة أو سريرٍ في مشفى أو ما أشبه.

٤ ـ **الانتقام من الدولة**: على صعيدٍ آخر، لا تزال المملكة تشهد عبثاً وتخريباً متعمّداً للمنشآت العامة كالحدائق العامة والطرق والمؤسّسات وغيرها مع ما يرافقها من مسلكياتٍ وتعديّاتٍ على الأفراد وكسرٍ للأنظمة والقوانين. يأتي هذا في الغالب من شرائح اجتماعيةٍ مَحبطةٍ، إما لأسباب سياسيةٍ أو لأسباب اقتصاديةٍ، ومثل هذا السلوك ملازِمٌ في جزءٍ كبيرٍ لشريحة الشباب، التي لم تستفِد من الطفْرة النفطية، وتعاني من تناقص الفرص الوظيفيّة والتعليميّة، وهي الشريحة نفسها التي تتعرض اليوم إلى أكبر موجةٍ معلوماتيةٍ عبر الإنترنت والفضائيات، ولّدت لديها شعوراً مريراً بواقعٍ مؤلمٍ، تجري مقارنته بما لدى الآخرين في دول الخليج المجاورة.

إن الدولة القطْريّة في الوطن العربي عموماً لم تتصالح مع مجتمعها، وما زال الأخير ينظر إليها ككائنٍ مشوّهٍ أو كصناعةٍ أجنبية. وهناك تمردٌ سياسيٌ على الدولة القطْريّة يتخذ أشكالاً عديدةً في مختلف الأقطار العربية، لكنها في السعودية واضحة المعالم، على شكل عنفٍ ودعوات تقسيم، وتمردٍ على النظام السياسي، ودعواتٍ أخرى مقابلةٍ تمجّد الأممية الإسلامية وتقوم بتأصيلها دينياً. ولهذا أضحت مؤسّسات الدولة عموماً مستهدَفةً، للانتقام من الدولة على خلفية الحاجة الاقتصادية الناشئة أساساً من فشل تلك المؤسّسات في توفير الحياة الكريمة لأبنائها، أو على خلفيةٍ إيديولوجيةٍ لا تعترف بأصل الدولة القطْريّة ومنَجزاتها وفكرها ورموزها، أو على خلفية الانتماءات الفرعيّة، أو لفشل الدولة في إصلاح ذاتها وفي تحولها إلى دولة ـ الأمّة.

المهم أن الدولة ـ لدى البعض ـ كائنٌ منبوذٌ، يثير الرعب من جهةٍ، ويغري المنتفِع من جهةٍ أخرى. وأجهزة الدولة كرمزٍ لسلطتها وهيبتها وسيادتها، وكأداةٍ للضبط والإدارة والاتصال والخدمة، هي من بين المستهدَفات حتى فيما يتعلق بمنجزاتها الخدَمية. فسلوك التخريب وعدم الالتزام بالقانون ينطوي على احتجاج داخلي ضدّ الدولة و ضدّ من يديرها. فقطْع الإشارة لا يمثّل عدم الالتزام بالقانون وسلوكاً شاذاً

أحياناً بقدر ما هو تحدٍّ للدولة وهيمنتها، حتى أن نكتةً ظهرت تقول بأن شخصاً كان يقود سيارته، ويتلفت يميناً وشمالاً ثم يبادر إلى قطع الإشارة، ثم يعود من الجهة الأخرى المقابلة ويفعل الشيء ذاته، وحين سُئل عن سبب ذلك قال: لقد خسرت الدولة بذلك ألفي ريال، مقابل أربع تجاوزاتٍ لم يُقبَض عليه فيها بالجرم المشهود!

ومما يستدعي روح الانتقام، أن الفساد ملازمٌ بالضرورة للبيروقراطية، وفي الحالة السعودية، فإن الجهاز البيروقراطي فئويٌّ، فوزارات بعينها لهذه الجهة، وأخرى لتلك، وأصحاب هذه القرية يسيطرون على هذا الجهاز، وآخرون يسيطرون على ذاك. ومن هنا أصبح الجهاز البيروقراطي خادماً للفئوية، وليس جهازاً للخدمة العامة. وقد نُشرت بعض المقالات في الصحافة السعودية تشير إلى هذا الخلل، كما أن دراسة الدكتور محمد بن صنيتان التي صدرت مؤخراً عن مركز دراسات الوحدة العربية تحت عنوان: **النخب السعودية: دراسة في التحولات والإخفاقات** تشير إلى هذا الجانب بشكلٍ واضح لا لبْس فيه. ومن ثمّ فإن استهداف جهاز الدولة، وبعض أوجه الخدمة التي يقدّمها، يمثّل احتجاجاً على الجهاز والقائمين عليه، لأنهم من الناحية الفعلية مولّدون للشر (الفساد) ويحتكمون إلى التقاليد والعلاقات القرابيّة والمناطقيّة والمذهبيّة وليس إلى قانونٍ عادل. فضلاً عن هذا فإن عدداً غير قليلٍ من القائمين على أجهزة الدولة يروْن في أنفسهم ممثّلين لفئاتهم، ومكلّفين بالحفاظ على مصالحها. ومن الطبَعي أن الجهاز البيروقراطيّ العلويّ له ميكانزمه الخاص به في توليد أنواعٍ أخرى من الفساد لا علاقة لها بمصالح الفئة بل بمصالح الطبقة بمعناها الاجتماعي. يستطيع البيروقراطيون الكبار (Civil Servants) اختطاف قرارات الدولة وهم لّما يبارحوا مقاعدهم. بإمكانهم ـ وهم يفعلون ذلك في كثيرٍ من الأحيان ـ تقديم دراساتٍ للوزير محبَّبةٍ له ليوافق على مشروعٍ ما في منطقةٍ ما، لحجبه عن منطقةٍ أخرى. ويستطيع هؤلاء تعويق القرارات التي يُفترض بهم تطبيقها، وكثيراً ما نسمع عن قراراتٍ وتوصياتٍ ماتت في مهْدها دون ضجيج؛ ويستطيعون أيضاً تغيير الأولويات في عمل الوزارات، كما في تنفيع القَرابات عبر ترْسيَة المشاريع والمناقصات على آخرين من ذات الفئة، أو لمصلحةٍ شخصيةٍ، وهكذا.

الجذور السياسية للفساد

من خلال ما عُرِض آنفاً، فإن دوافع الفساد في المملكة مختلفة:

ـ بعضها ناشئ تحت وطأة الحاجة الشخصية، أو بسبب الرغبة في الإثراء غير المشروع، أو لتخطي حواجز وعقباتٍ تحول دون حصول الأفراد على حقوقهم الطبيعية.

ـ وبعضها ناشئٌ من خللٍ في المفاهيم والثقافة السائدة، بسبب تحولاتٍ اقتصاديةٍ واجتماعيةٍ جاءت بها عملية التحديث سريعة الإيقاع. أو بسبب ضعف النزعة الوطنية والارتداد ضدّ الدولة.

تُعتبَر هذه كلها دوافع ثقافيةٌ واجتماعيةٌ أو لنقل إنها غير ناتجةٍ عن القمع العاري للسلطة، مع الاعتراف مسبقاً بصعوبة تمييزها عن الدوافع السياسية. ولكن هناك فساداً قائماً على القمع والتضليل السياسييْن، لا ينطبق على المملكة، كتزوير الانتخابات أو شراء الناخبين، وكذلك الارتباط بكارتل المخدرات، والتجسس على المنافسين أو تهديدهم، وغير ذلك. ومثل هذه الأمور غير موجودةٍ في المملكة لأنه لا توجد «عمليةٌ سياسيةٌ» في الأصل، كما لا يوجَد ما يمكن أن يطلق عليه: «مجتمع سياسي».

الفساد في المملكة لصيقٌ بطبيعة الحكم، حيث وصل النظام إلى ما يمكن وصفه بـ(Kleptocracy) والتي تعني حرفياً «حكم اللصوص» أو حكم العصابات؛ حيث تقوم العُصبة الحاكمة بتشغيل أجهزة الدولة وتوظيفها لصالحها من أجل الإثراء غير المتخيّل في فحشه. ومن طبيعة مثل هذا النوع من الحكم أنه يعمّم الفساد من القمّة إلى القاعدة لتعزيز نوع من «المساواتية» تفرض على الجمهور قدراً من الصمت، كونها تمارس الفساد بأشكالٍ أخرى. كما أن هذا النوع من الحكم لا يميل إلى بناء أجهزة الدولة وفق مبادئ تتيح لها أداء وظائفها بصورةٍ صحيحةٍ، كوْن ذلك يتعارض مع مصالح من يديرها، وفي الغالب يكون الجهاز الإداري مهلهلاً ضعيفاً. فهو ضحيةٌ من جهةٍ وجلادٌ من جهةٍ أخرى. أي أن الجهاز الإداري ضحيةٌ للعصْبة الحاكمة، كما أنه في الوقت ذاته يستضعِف من تحته من المواطنين ويمنع عنهم حقوقهم الأولية.

مشكلة هذا النوع من الحكومات أنه يفشل في إدارة العملية الاقتصادية، وقد لا يتبدّى الفشل في حال كانت إيرادات الدولة كبيرةً، أو في حال الانتقال بمجتمع شديد التخلف والحاجة، كما كان واضحاً في فترة التنمية الماضية، ولكن بمجرد أنْ تتغيّر الظروف الاجتماعية ينكشف الأمر عن خللٍ مختَزنٍ كبيرٍ. ويرْجع الصحافيون السعوديون والكتاب والمفكرون خلل الحاضر إلى ثلاثة عقودٍ مضت، أي إلى فترة التنمية نفسها. فالفقر وقصور الخدمات والبطالة وتصاعد الدين العام، وعجز الميزانية، قد ظهر منذ وقتٍ مبكّرٍ جداً (العجز في الميزانية بدأ عام ١٩٨٢ واستمر إلى ما قبل عامين). ولذا انفجرت المشاكل فجأة فتفاجَأ منها العالم. وكان التساؤل: أيعقل أن يكون في السعودية فقرٌ وبطالةٌ، وأن ٧٠بالمئة من المدارس عبارة عن بيوتٍ مستأجَرةٍ وأن ٤٠ بالمئة من الطلبة لا يجدون المقعد المناسب في الجامعة فضلاً عن

الوظيفة؟! أيعقل في بلد السبعة ملايين عاملٍ أجنبيٍ أن تحتار الدولة بمئات الألوف من مواطنيها الباحثين عن عمل؟!

لا يعود الفساد في المملكة، ولا سيما اليوم، إلى نقصٍ في الإيرادات، بل إلى كثرة اللصوص والمنتفعين. وفي دولة الـ (Klepocracy) لا يختلف الأمر كثيراً، فإذا كانت المداخيل قليلةً تُنهَب، وإن كانت كثيرةً تُنهَب أيضاً، ولذا نسمع في هذه الأيام ونقرأ مقالاتٍ تحذّر من تكرار تجربة التعامل مع الوفْرة المالية بسبب ارتفاع أسعار النفط، وتُحذّر من تضييعها نهباً أو على مشاريع وهميةٍ ورقيةٍ لا تجد لها أصلاً في الواقع. ومن المتوقّع أن الوفرة المالية التي سبّبها تصاعد أسعار النفط خلال العامينْ الماضيينْ، ستحفّز الكثير من الفساد وتفاقمه بدلاً من أن تحلّ جذوره، من خلال المحاسبة الدقيقة، واستحداث المشاريع الكبرى البنيوية، ومن خلال الاستثمار في القوى البشرية وتأهيلها، أو صرف بعض المداخيل لتحسين وضع موظفي الدولة من خلال زيادة الرواتب، ولاسيما للفئات التي دخلت حديثاً إلى سوق العمل برواتب غير مجزيةٍ. لا شك أن بعض المال سيصل إلى الجمهور، وإلى بعض المرافق العامة، ولكنه مالٌ سائبٌ، أو غير مثمّرٍ على وجهٍ صحيح، ولكن الكتلة الكبيرة من الأموال والمداخيل ستكون في الجيوب كما تعودنا.

ما يدعونا إلى رسم هذه الصورة السوداوية، هو أن التخفيف من الفساد الاقتصادي غير ممكنٍ من دون تحولٍ في المفاهيم والممارسة السياسية. فتمركز السلطة في أيدي القلّة، يؤدي إلى الاستحواذ الاقتصادي، والى إشاعة الفوضى والخراب، كما يؤدي الفساد السياسي إلى غياب الوضوح والشفافية في صناعة القرار، والى تدهور الحالة الاقتصادية الى حدّ الكارثة. إن الفساد السياسي، أو لنقل الاستبداد السياسي، يهدّد الاقتصاد والتنمية عبر توليد المشاكل، وحرْف المشاريع عن وِجهتها وإضعاف الأداء. في القطاع العام كما في الخاص أدّى الفساد إلى زيادة كِلفة المشاريع بسبب دفع الرشوات والنهب، ولهذا فإن السعودية هي الأقل جذباً في الاستثمارات الخارجية لعدم وجود القوانين وشيوع الفساد.

على الرغم من القول بأن الفساد قد يقضي على الروتين، ويسرّع فاعلية الأجهزة، وهو ما كان يراه هانتنغتون، وعلى الرغم من أنه قد وُجد بين الباحثين الغربيين من يرى أن الفساد ليس ملازماً للاجتماع البشري فحسب، بل وأن جرعةً قليلةً منه قد تكون ضروريةً كمحفّزٍ للإصلاح الإداري، وكوسيلةٍ مؤقّتةٍ لتسوية أوضاع غير سوية. فهو «فساد محمود» ولكنه حسب رأيهم يصبح فساداً مدمّراً إنْ لم تتم مكافحته بالحدّة والشدّة، وإنْ بدا أنه تجاوز القدر القليل، أي أنه كالدواء لا يؤخَذ أو

لا يتم التسامح معه إلا بقدر. إن هذا الرأي شاذّ عموماً، مع أن له بعض المصداقيّة في البلدان العربية خصوصاً، إذ تبقى الحقيقة ساطعةً تشير إلى أن الفساد من طبعه التمدّد، فهو يتمتع بقابليةٍ سرطانيةٍ متمردةٍ، تصعب عملية احتوائها. ولهذا تقوم في كثيرٍ من الدول حملات مكافحةٍ للفساد، هي أشبه ما تكون بحقنٍ إضافيةٍ لتعزيز مناعة الجسم، ولمنع انتشار المرض.

هناك شبه إجماع اليوم يقول بأن الرشوة تؤدي إلى خلق المزيد من التعقيدات، بحيث يتزايد عدد المرتَشين في كلّ المراحل البيروقراطية، فترى الموظف الصغير كما الكبير يطالب بحصّته من الكعكة، مع ملاحظة أنه كلما تغلغلنا في أعلى السلّم الوظيفيّ كان الفساد أكثر اتساعاً وتنظيماً وخطراً، وأقرب إلى الوقوع، وأكثر تأثيراً في حياة المواطنين، وتقلّ احتمالات مواجهته بسبب دعمه والتغطية عليه من قِبل شخصياتٍ نافذة. ويعني الفساد السياسي في المملكة أن سياسات الحكومة تميل الى تنفيع مقدّم الرشوة، وليس الى تنفيع الدولة واعتبار مصلحتها عليا.

في غياب الإصلاح السياسي سيبقى الفساد دون تأطيرٍ أو تحجيم. فالحرية عموماً هي الحلّ الأنجع له. ولكن السؤال الحقيقي ليس في كون أن الفساد يخرّب «ديمقراطيات» قائمةً، أو ما يمكن اعتباره الحكم الصالح، من حيث إن الفساد في الانتخابات والجهاز التشريعي يخفّض من مستوى المحاسبة ومستوى التمثيل في صناعة القرار، وأنه يوقف في الجهاز القضائي عمل «حكم القانون»، وأنه يؤدي في مؤسسات النفع العام إلى عدم المساواة في تحصيل الخدمة من قِبل مواطنين يُفترض أنهم متساوون، أو يؤدي إلى تجريد تلك المؤسّسات من قدرتها على اتخاذ إجراءاتٍ غير محابيةٍ سواءٌ فيما يتعلق بالسياسات أم في ترقية الأفراد. هذه المؤدّيات لا تنطبق جميعها على الوضع السياسي السعودي الذي قلنا بأنه يفتقر إلى الحدود الدنيا من التمثيل والقانون.

قد يكون انتشار الفساد في المملكة أحد مبرّرات نشوء الحكم الصالح الذي يتجسّد اليوم في تبني الديمقراطية نفسها، ذلك أن الفساد يهدّد شرعية الحكم القائمة على أساسٍ ديني، أو لنقل على أساسٍ غير تعاقدي، وفي الحقيقة فإن الفساد يهدّد شرعية الأنظمة الديمقراطية نفسها. كما أن الفساد يُنتج أعداداً متزايدةً من المتضررين من الذين يمكن توصيفهم بالمهمّشين اجتماعياً، والساخطين على نظام الحكم. وهذا بدوره يعزّز دعوات الإصلاح، التي إما أن تُقبل أو يتطور السخط ويُفعّل على شكل شغبٍ وقلاقل وعنف، لا يمكن حلّه إلا بتغييراتٍ هيْكليةٍ في النسق السياسي. ومن هنا فإن الفساد في النظام الديمقراطي يهدّد الديمقراطية، ولكن قد يكون تصاعد

الفساد في الدول غير الديمقراطية مدخلاً إليها ومحفّزاً على إيجادها.

في وضع مثل وضع المملكة يبدو أن السرطان قد انتشر في كلّ خلايا الجسد، فصار الفسادَ الذي أُريدَ له أن يؤدي بعض أدوار الجهاز البيروقراطيّ أو ربما مساندته، صار يقوم مقام الجهاز نفسه ضمن آليةٍ خاصةٍ يبدو لي أنه من المستحيل ضمن الظروف الراهنة وفي الأفق المنظور التحكم به. فلا الإرادة العليا متوفرةٌ بل هي متورطةٌ فيه، ولا الأدوات الضابطة الحالية المحاسبية تقوم بعملها، وليس في النيّة استحداث المزيد منها، كما لا يوجد الرجال الصالحون ضمن الطاقم النخبوي ممن يعوّل عليهم في إدارتها، وإن وُجدوا فإنهم لن يكونوا بالضرورة بين المختارين لمكافحة الفساد، ولا يُتوقع أن يحصلوا على هامشٍ من الحرية لممارسة عملهم، فضلاً عن أن التعويل على الروح الوطنية لا يُجدي، كما أن الاتكاء على النوازع الأخلاقية من دون وجود قانونٍ واضحٍ ومكتوبٍ يحدّد الجريمة والعقاب، ومن دون قضاءٍ نزيهٍ ومستقل. في غياب كلّ هذا لا يبدو في الأفق حلٌّ، وكل ما هو مأمولٌ حقاً، هو أن تُجمّد ظاهرة الفساد عند مستوياتها الحالية.

البعد الخارجي للفساد المحلي

يرتبط كثيرٌ من قضايا الفساد في المملكة بالخارج، ولاسيما في جوانبه المالية. فصفقات السلاح وعمولاتها تزكم الأنوف، والعقود مع الشركات الأجنبية صارت إحدى وسائل الإثراء السريعة للمتنفذين من الجانبيْن، والأرصدة الماليّة السعوديّة الأهليّة والحكومية في البنوك الغربيّة ولا سيما الأمريكية تصل إلى ٧٠٠ مليار دولار في أدنى تقديراتها. سياسة النفط الرخيص عبر إغراق الأسواق، وسياسة اعتماد الدولار كعملةٍ وحيدةٍ في التعامل، وغيرها هي بعض مظاهر ارتباط الفساد بالخارج.

تريد الدول الخارجية، ولا سيما أمريكا نفطاً رخيصاً، وتريد سوقاً، وتريد استثماراتٍ في بلدانها، وتريد تبعيةً سياسيةً بل و«سمسرةً سياسيةً» يقوم فيها الضحية بتبني سياسة الكبار وتمويلها (الكونترا، وإقليم شابا، وأفغانستان، والحرب العراقية الإيرانية، بل حتى الحرب الأمريكية في فيتنام التي اعترف مسؤول الاستخبارات السابق الأمير تركي الفيصل بضلوع السعودية فيها). وفي المقابل تحظى النخبة الحاكمة بالغطاء السياسي، الذي يُبقي النظام الحاكم حياً مقابل التهديدات الخارجية والداخلية. هذا كل شيء!

إنّ بقاء النظام يعني الفساد السياسي بعينه. إنه يعني الاستبداد والقبول بحكم غير ديمقراطي، ومواجهة كلّ تغييرٍ أو إصلاحٍ، كما يعني التغطية السياسيةً والإعلامية على الانتهاكات الصارخة لحقوق الإنسان، وتبرير سياسات النظام المحليّة

والخارجيّة أو الدفاع عنها. وفي الجانب الآخر فإن المهمّ هو الحفاظ على المصالح الخاصة، وإن كانت محرّمةً قانوناً في البلدان الغربية، فازدواج القِيم أمرٌ معروف.

أدى هذا كله إلى استشراء الفساد الداخلي اقتصادياً ومالياً، وإلى تطاول الاستبداد السياسي. إن المواقف الغربية في مجملها والى ما قبل أحداث ١١ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠١ يمكن اعتبارها شريكاً في صناعة الفساد المحلي، بل أحد كبار الصنّاع له. ما بعد تلك الأحداث مسألةٌ يُختلَف بشأنها، فالفساد السياسي السعودي لم يشجّع على اتساع دائرة الفساد في بعض دوائر النخبة الحاكمة والمتمكّنة في أمريكا، مثلاً فحسب بل وفجّر ـ وهذا الأهم ـ عنفاً طالَ الأمريكيين، فرأى جناحٌ احتواءه بجرعةٍ محسوبةٍ من الحريّات والديمقراطية تطيل أمد المصالح الأمريكية وإن خفّفت منها، ورأى بعضهم إعادة إنتاج الاستبداد عبر إسقاط نظام الحكم، وتقسيم الدولة، ووضع اليد على منابع النفط، واستخدام الجزْمة العسكرية لتحقيق ذلك، ورأى قسمٌ ثالثٌ إبقاء الأمور على حالها، فالنظام السعودي قادرٌ حسب رأيهم على تكييف نفسه مع المعطيات السياسية الأمريكية وأجندتها ومصالحها.

هناك وجه آخر لعلاقة الفساد بالخارج، فيقال أحياناً بأن أموال النفط أفسدت السياسة العربية، وفي ظنّي أن النخبة العربية عموماً متحاملةٌ على الدول الخليجية الثرية، فقابليّة للفساد متوفرةٌ لدى جميع الأنظمة، مع اختلاف المستويات، وقد استطاع بعضها أن يُسخِّر إمكانياته لخدمة سياساته المحلية والدولية، عبر شراء الأحزاب والمنظمات، وغزو الرأي العام برشوة الصحف والصحافيين، ولاحقاً عبر تأسيس صحفٍ تستقطب وجوهاً يُراد استرضاؤها خِشيةً منها، أو تستقطب رجالاً لهم سمعتهم ومكانتهم في دوائر الثقافة والفكر في بيروت كما في القاهرة كما في لندن وغيرها من الدول.

ملاحظات ختامية

الأولى: وتتعلق بفساد قانون «مكافحة الفساد» وفساد الرجال القائمين على تطبيقه. فالمملكة ربما تكون الأقلّ بين دول العالم اعتماداً على القانون، وعلى الرغم من وجود مواد لمحاسبة المسؤولين ومحاكم خاصة بهم، إلا أنها في الجملة لا تطبَّق، ولم نسمع أنها طُبقَت يوماً على أحد. والمملكة من جهةٍ أخرى تعيش على «التعميمات» الآنيّة التي تصدر في الغالب عن الوزارات ولاسيما وزارة الداخلية، وهي تقوم مقام القانون والأنظمة.

في كثيرٍ من الأحيان تكون التعميمات مخالفةً للذوق والإنسانية، وتحمل تعدياتٍ خطيرةً على حقوق المواطنين. كالتعميم الذي صدر حول الأسماء التي لا

يجب أن يسمي المواطن ابنه بها، ضمن المحظورات الدينية، مثل هدى وفضيلة وما أشبه! او كالتعميم الذي صدر في العام الماضي للمشافي بألا تُقبل سيدةٌ تأتي في حال الولادة إلا مع وجود ولي أمرٍ لها! أو كالتعميم الذي صدر قبل نحو ثماني سنواتٍ بسجن المخالفين لقوانين قيادة السيارة لمدة شهرٍ، فاكتشفت الحكومة أنه ليس لديها سجونٌ كافيةٌ للأعداد الغفيرة! وكالتعميمات التي ترِد بفصل موظفين لأسبابٍ سياسيةٍ، أو تمنع بعض الدوائر من توظيف مواطنين ينتمون الى قبيلةٍ معيّنةٍ، أو منطقةٍ، أو مذهبٍ، أو ما أشبه.

الثانية: يعتري القضاء في المملكة العربية السعودية الكثير من المشكلات التي تحول دون حصول المواطن على حقوقه، فضلاً عن أن هناك طعوناتٍ كبيرةً في نزاهته واستقلاليته، ولقد دأب دعاة الإصلاح في التذكير بهذه القضية. وانتشار ظاهرة الرشوة بين القضاة والتي أدّت إلى صدور أحكامٍ جزافيةٍ تماشياً مع طلبٍ من السلطات العليا التنفيذية. فإذا كان القضاة في الجملة غير بعيدين عن دائرة الفساد والرشوة والمحسوبيّة وإساءة استخدام السلطات، فإن المتوقع هو المزيد من الفساد والتعديّات، ضمن واقع سلطةٍ أبويةٍ، وفي غيابٍ واضحٍ للإجراءات القضائية التي نالت خلال الأعوام الثلاثة نقداً واسعاً من قِبل مؤسّسات حقوق الإنسان في العالم، ومنظّماتٍ متخصصةٍ للأمم المتحدة.

الثالثة: الفساد كما الحكم الصالح مسألةٌ نسبيةٌ، ومقاييسه تختلف وفق القِيم الناظمة لمجتمعٍ ما، والحكم في المملكة قائمٌ على دعاوى دينيةٍ لا يطبّقها، ولاسيما في جوانبها السياسية، أي أن هناك انفصاماً بين القِيم وبين الواقع. لايتعارض التعريف الغربي للحكم الصالح في عمومه مع الدين وقِيمه، ويتلخّص في:

١ ـ **مشاركة الرجال والنساء في الانتخاب المباشَر أو عبر الممثّلين** بما يتضمن حرية التعبير والاجتماع وقيام مؤسّسات المجتمع المدني.

٢ ـ **حكم القانون**: اي الاستناد إلى نظام قضائي عادلٍ يُطبَّق على الجميع، ويضمن حماية حقوق الإنسان، ويكون القضاء مستقلاً عن السلطة التنفيذية، وتكون له سلطةٌ على القوّة التي تلتزم بتطبيق حكم القانون.

٣ ـ **الوضوح والشفافية** في صناعة القوانين وتطبيقها وفق الأنظمة. وأن تتوفر المعلومة بسهولةٍ، ولا سيما للفئات المتأثّرة بتلك القوانين والقرارات.

٤ ـ **التمثيلية** بحيث تكون نشاطات المؤسّسات خادمةً للجميع، وضمن وقتٍ كافٍ ومعلوم.

٥ ـ **الإجماعية**: بحيث يكون هناك إجماعٌ في الطرق والوسائل التي تخدم عموم المجتمع.

٦ ـ **المحاسَبة**، بحيث تكون مؤسّسات الدولة والقطاع الخاص ومنظّمات المجتمع المدني محاسَبةً أمام الشعب والمساهمين فيها أو المتأثرين بها.

هذه هي المواصفات في خطوطها العامة التي يمكن أن تقلّل من الفساد، وتجعل الحكم صالحاً، كما تجعل صوت الأقليات وحقوقها محفوظاً إضافة إلى حفظ حقوق الفئات الضعيفة في المجتمع كالمرأة والطفل. وإن الحكم في المملكة لا يقبل بهذه المواصفات، ولا يقبل بما يناظرها في الشريعة التي تُستخدَم اليوم كذريعةٍ لمواجهة الأفكار المؤسِّسة لحكمٍ صالحٍ في المملكة.

الرابعة: ما يجعل من الصعوبة بمكانٍ مواجهة الفساد، هو ضآلة هامش التعبير في المؤسّسات الإعلامية والصحفية الرسمية والأهلية، بسبب الرقابة الشديدة. وأيضاً بسبب الغياب شبه التام لمؤسّسات المجتمع المدني، بشكلٍ يندر في بلدانٍ أخرى. وحين واجهت الحكومة ضغوطاتٍ خارجيةً وداخليةً، سمحت بقيام بعض المؤسّسات، ووضعت عليها شروطاً تجعلها مؤسّساتٍ أقرب إلى تمثيل السلطة منها إلى تمثيل المجتمع، ومثال ذلك: الجمعية الوطنية لحقوق الإنسان في المملكة، ونقابة الصحافيين. . إلخ.

الخامسة: إيرادات النفط الهائلة، كما وجود الحرَمينْ الشريفينْ، يقودان الكثيرين إلى تصور السعودية بشكلٍ مختلف. فالثروة نقيض الفقر الجالب للفساد والانحراف، والحرَمَان الشريفان منبعَان للفضائل والقِيم التي ترفد الذات بالوازع من ارتكاب الإثم والخطيئة. بيد أن السلطة مفسدةٌ بطبعها، والغنى قد يؤدي إلى البطر والفساد أيضاً: ﴿**كلا إن الإنسان ليطغى. أن رآه استغنى**﴾[٣] والقيم إنْ لم تتحول إلى قانونٍ، تغلبها الأعراف، وتتجاوزها نوازع الذات إلى الرذيلة، فيستطير شرّ الحكام، وتنتقل شرورهم إلى القاعدة بشكلٍ ممنْهجٍ في كثيرٍ من الأحيان.

ومن جهةٍ أخرى، فإن الحكم الصالح لا بدّ وأن يترك آثاره في واقع حياة المواطنين، فوجود الثروة مثلاً ما لم ينعكس على صحة الناس وتعليمهم ورفاههم، يدلّ على خللٍ كبيرٍ موجودٍ.

لقد قيل بأن من السهل إثبات وجود الفساد، ولكن من المستحيل إثبات غيابه.

---

(٣) **القرآن الكريم**، «سورة العلق،» الآيتان ٦ ـ ٧.

وحسب منظمة الشفافية الدولية للعام ٢٠٠٣، فإن المملكة احتلت مرتبة ١٣٨ بين دول العالم من حيث معدّل الأعمار (٦٨,٧٣ سنة) وقد كان المعدّل في منتصف الثمانينيات ٥٦ سنةً فقط، في حين احتلت إسرائيل المرتبة ٢١، والأردن ٤٠، والكويت ٥٤، وليبيا ٥٩، وقطر ٨٥، والعراق ١٤١. وحسب المنظمة نفسها، فإن السعودية تقع في المرتبة ٦٣ بين الدول الأغنى في العالم (١١٠٦٨ دولاراً كمعدل لدخل الفرد السنوي) في حين حصلت لوكسمبورغ على المرتبة الأولى، وهونغ كونغ على المرتبة ١٨، والإمارات ٣٠، وقطر ٣٩، وإسرائيل ٤٢، والكويت ٥١، والبحرين ٥٥. أما موقع السعودية بين الدول الأفضل في التعليم فقد احتلت موقع ٨٦ بين دول العالم، أما البحرين فـ ٣٢، وتونس ٣٣، وقطر ٣٨، ولبنان ٤٠، والإمارات ٥٩، والعراق ٨٤. وأخيراً فإن مرتبة السعودية بين الدول الأقل فساداً هو ٤٧، فيما إسرائيل ٢١، وعُمان ٢٦، والبحرين ٢٧، وقطر ٣٢، والإمارات ٣٨.

قد لا تكون هذه الأرقام في مجملها دقيقةً، ولكنها مقبولةٌ عموماً، ويهمنا هنا الأرقام والإحصاءات الحكومية -وهي ضئيلةٌ جداً ـ التي تقيس معدّلات الجريمة بشتى أنواعها، ومعدّلات البطالة، ونِسب الفقر، ومستوى الخدمات الصحية والتعليمية. ويمكن تحصيل بعضها في الكتاب الإحصائي السنوي الذي يصدر عن وزارة المالية السعودية، والذي يحوي أرقاماً مخيفةً حول تزايد ظاهرة الجريمة، والتي تعكس خللاً بنيوياً في إدارة الدولة ومشاريعها.

ختاماً يمكن القول، بأن الفساد في المملكة سيستمر أفقياً وعمودياً في المستقبل وبصورةٍ متسارعةٍ، بشكل يعكس مقدار الأزمة الاقتصادية والاجتماعية، ولا يوجد هناك من حلٍ سوى ما قُدّم من عرائض إلى المسؤولين، تحثّ على المباشَرة فوراً بالإصلاح السياسي، كعريضة الرؤية ٢٠٠٢، والعريضة الدستورية في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٣.

تعقيـــب

يوسف مكي(*)

الفساد بشكلٍ عام ظاهرةٌ اجتماعيةٌ، لا تقتصر على بلدٍ بعينه، لكن ما يجعله نسبياً هو مستوى النموّ السياسي والاجتماعي والاقتصادي في بلدٍ ما مقارنةً ببلدٍ آخر، وطبيعة شكل الحكم. وبالقدر الذي تسود فيه الشفافية وتتحقق المشاركة في صناعة القرار، ويوجد فيه نظامٌ محاسبيٌ صارمٌ يُستند فيه إلى علاقاتٍ تعاقديةٍ تقوم بين الحاكم والمحكوم، تتراجع حالات الفساد وتتقهقر. ولا شكّ في أن استفحال ظاهرة الفساد في البلدان العربية هو من المعوّقات الرئيسة للنهضة وتحقيق التقدم، وقد شكّل بالتأكيد جداراً عازلاً يحول دون قيام الحكم الصالح.

من هنا تأتي أهمية الورقة التي قدمها الزميل الباحث الأستاذ حمزة الحسن حول الفساد في المملكة العربية السعودية. وقد تميزت هذه الورقة بقراءةٍ جيدةٍ وعميقةٍ لموضوع البحث، فقد انطلق الباحث، بمنهجية باحثٍ مقتدرٍ، من تعريفاتٍ ومقدماتٍ أوليةٍ، حدّد فيها تعريفه للفساد وناقش خلالها رأي جهاز الحكم وتقويم النخب السعودية على مختلف تنوعاتها، ورأي الجمهور، لحجم استفحال ظاهرة الفساد في البلاد. كما ناقش الجذور الثقافية والتاريخية لهذا الفساد، محدداً جملةً من العناصر التي لها تأثير مباشر، من وجهة نظره، في بروز الحالة، مبتدئاً في هذا الصدد، بتوصيف النظرة الرسمية إلى الثروة والأملاك العامة، ومركزاً على عناصر أخرى في تعزيز وترسيخ الفساد، ومنها غياب النزعة الوطنية، والتبدلات التي طرأت على المفاهيم والقيم، وما أطلق عليه الجنوح العام لدى المواطنين لـ «الانتقام من الدولة».

انتقل الباحث إلى مناقشة الجذور السياسية للفساد، راسماً صورةً سوداويةً

(*) مدير موقع التجديد العربي.

للواقع، أكّد من خلالها على استحالة معالجة ظاهرة الفساد، دون حدوث تبدلٍ في المفاهيم والممارسة السياسية. إن غياب الإصلاح السياسي، من وجهة النظر هذه، سيؤدي إلى انفلات ظاهرة الفساد، ويجعل من الصعوبة تأطيرها أو تحجيمها. والحرية هي الأنجع في معالجة هذه الظاهرة، وان استفحالها هو أحد المبرّرات لنشوء الحكم الصالح.

وقد قاد هذا التوصيف السهل والسلس والمتماسك، البعيد عن التعبيرات الفضفاضة، الباحث إلى التوصل في نهاية ورقته إلى استنتاجاتٍ، هي أقرب إلى التوصيات، حيث اعتبر تحقيق الإصلاح السياسي وحرية الرأي والتعبير وسيادة القانون شروطاً لا بدّ منها للحدّ من ظاهرة الفساد. ورأى أن مشاركة الرجال والنساء في العملية الانتخابية شرطٌ من شروط وجود الحكم الصالح، مطالباً بالوضوح والشفافية في صناعة القوانين والقرارات وتطبيقها، وتوفير المعلومة بسهولةٍ ولاسيما للفئات المتأثرة بتلك القوانين والقرارات.

هناك جملةٌ من الملاحظات أود التركيز عليها حول بعض النقاط التي وردت في الورقة. ابتداءً من التعريف الذي قدّمه الباحث لمفهوم الفساد. لقد عرّف الأستاذ الحسن الفساد بأنه استخدام السلطة لغاياتٍ شخصيةٍ، أو استخدام سلطة الآخرين ونفوذهم في المؤسسات العامة لمساعدة أصدقاء أو أقرباء لينتفعوا على حساب الآخرين، أو ممارسة سلوكياتٍ تُعتبر حسب القيم الاجتماعية في بعض الأحيان، ضمن المحرمات القانونية، وشذوذاً قد لا يقف أثرها على من يمارسها وإنما يتعداها إلى شرائح اجتماعيةٍ أخرى.

حول هذا التعريف لدي أمران:

الأول أنني تمنيت لو أن التعريف امتدّ ليشمل قضايا أخرى، قد لا تدخل مباشرةً في سلوك الأفراد، ولكن حضورها لا يمكن أن يوضع إلا ضمن مؤشرات استفحال ظاهرة الفساد مثل: هدر المال العام وتبذير الثروة النفطية والمائية، وخلق مشاريع وهميةٍ، أو مشاريع غير قادرةٍ على التنافس وليس لها عائد، وكذلك الخلل في توزيع الثروة وبرامج التنمية وعدم شموليتها بشكلٍ أفقي مجمل المناطق، وغير ذلك مما ليس له علاقة مباشرة باستخدام السلطة شخصياً أو بواسطة الآخرين لغاياتٍ شخصيةٍ. وهذه القضايا، حسب اعتقادي، ذات علاقةٍ مباشرةٍ بالتبعية الاقتصادية التي هي أحد أوجه غياب الاستقلال وانعدام المشاركة الشعبية في صناعة القرار، والتي يشكّل حضورها بيئةً مناسبةً للفساد.

الثاني، هو أن الإشارة إلى القيم الاجتماعية، لم يكن موفّقاً، لأن هذه القيم ليس

لها صفة الثبات، وكثير منها قد تغير، أو لديه القابلية للتبدل. وكثير أيضاً مما يتوق له الباحث من حقوقٍ لا يستقيم تحقيق الحرية والديمقراطية دونها هي أمورٌ مستجدةٌ، وكانت حتى وقتٍ قريبٍ، تُعتبر ضمن شرائح اجتماعيةٍ واسعةٍ من المحرّمات، كتعليم المرأة والسماح لها بقيادة المركبات والمشاركة في الحياة العامة. وكثيرة هي القضايا التي تغيرت، في الخمسين سنة الأخيرة، على مستوى منظومة القيم.

نقطة أخرى كنت أفضّل لو أن الباحث قد تجنبها وهي موضوع الانفصام في الشخصية الذي ورد في التمهيد للبحث. حيث أشار في مقدمة بحثه إلى وجود صورتيْن حادتيْن لا تخلوان من المبالغة منوّهاً إلى سيادة ثنائيةٍ متنافرةٍ تتمثل في المبالغة في التركيز على البيئة الدينية، والحفاظ على بعض المظاهر التطهرية، وبين الزيف الذي يجري داخل الأسوار وخارج الحدود، من جهةٍ أخرى. وإن الباحث يفهم، بسبب ذلك، إلى حدٍ ما، المقولة السائدة أن المجتمع السعودي في مجمله يعيش انفصاماً في الشخصية.

إن هذا التوصيف للواقع المجتمعي السعودي يثير تساؤلاتٍ كثيرةً حول منهجية الاستنتاج. وذلك أن الحالة التطهرية التي أشير إليها ليست موجودةً على أرض الواقع، لا داخل الأسوار ولا خارجها. وأن ما يجري حقيقةً يقتصر على فرض ممارسةٍ قسريةٍ في كثيرٍ من الأحيان لبعض الطقوس، والاقتصار في الالتزام على ظواهر الأحكام الشرعية، دون وعي البيئة والظروف التي حكمت بروز تلك النصوص في الحِقب التي برزت فيها الدعوة الإسلامية، وفي مراحل لاحقةٍ عندما جرى تدوين الفقه، وبرزت المذاهب الإسلامية الفقهية على اختلاف رؤاها وتوجهاتها.

لا شكّ في أن كل المجتمعات الإنسانية، والمجتمع السعودي شأنه في ذلك سائر المجتمعات الأخرى، عندما تمر بأزماتٍ حادةٍ، ومراحل انتقالٍ تتيه فيها الرؤى، وينعدم فيها اليقين، تلجأ إلى الحِيل الدفاعية لتحقيق توازنها النفسي. ومن المؤكد أن الطفرة النفطية أحدثت هزةً كبيرةً في المجتمع السعودي، وبدا الاهتزاز وانعدام الرؤية ومحاولة الكشف عن هويةٍ جديدةٍ أحد تعبيرات واقع الحال، وذلك شيء طبيعي جداً يحدث في المجتمعات الأخرى التي تواجَه بمثل هذه الهزة. ومن هنا تأتي الإدانة للدولة والمجتمع ووصمها بالانفصام، في غير سياقها، ولا تستقيم مع التحليل ومع النظرة المتفائلة للمستقبل. إنها أولاً إدانةٌ فُرضت على الجميع. وساوت بين الكلّ، وغيّبت إمكانية التطلع إلى قوىً مستقبليةٍ ناهضةٍ تعمل على تغيير الواقع، باتجاه محاصرة عوامل النكوص والإحباط والقضاء على مظاهر الفساد.

أصاب الباحث كبد الحقيقة، حين ربط بين غياب الحرية والديمقراطية واحترام

القانون، وبين الفساد. ومن المؤكد أن هناك علاقةً تبادليةً بين سيادة الحرية والديمقراطية واحترام القانون، وبين استفحال ظاهرة الفساد. فتنمو مظاهر الفساد بقدر ضعف الحرية والديمقراطية. وذلك ما يجعل من مطالب الديمقراطية والحرية وسيادة القانون ليس حقوقاً إنسانيةً أساسيةً، وتعبيراتٍ عن التزامٍ أخلاقي فحسبٍ، بل وعناصر ملحةً كي يتقدم المجتمع، ويبني نهضته وتطوره على أسسٍ صحيحة.

أما أن يكون الفساد السياسي في جانبٍ منه حاصل تشابكٍ بين الموروث الثقافي والعلاقات القبلية والمناطقية، فذلك صحيح، ولا ينبغي أن يُشار إليه باعتباره رأياً خاصاً بجهاز الحكم، فقط كما أشار إلى ذلك الباحث. فإذا لم يكن الفساد حاصل تشابكٍ بين الموروث الثقافي والعلاقات القبلية، إلى جانب الهيكلة السياسية التي يمارس فيها البناء الفوقي أداء وظائفه، وغياب العلاقات التعاقدية، وانعدام المشاركة في صناعة القرار، وجميعها تعبيراتٌ عن ذلك التشابك، فما تكون أسباب الفساد إذن؟!

وقع الباحث في خطأ، هو حسب اعتقادي غير متعمدٍ. فلقد أدان، من جهةٍ، موقف النخب التي تعتبر الخصوصية السعودية قاعدةً للتحليل، مرسّخةً في ذهنيتها أن الإصلاح السياسي مضادٌ للقيم الدينية والأعراف والتقاليد السائدة. وفي هذا الصدد استعان البحث ببعض الآراء الرافضة لفكرة الخصوصية السعودية، وهي استعانةٌ جميلةٌ ومركزة. والواقع أنني شخصياً أشاطر في النظرة، وأرى أن القوى الوطنية هي أول من ينبغي أن تتصدى لمفهوم الخصوصية السعودية، الذي استخدِم كرباجاً وسيفاً مسلطاً في الداخل من قبل القوى الأصولية، التي تعارض أي تطورٍ.

إنها تحرّم تحت ذريعة هذه الخصوصية كثيراً مما ينبغي أن يكون مباحاً، وتحول دون تحقيق النهضة والتطور. فهي تحرّم قيادة المرأة للمركبات، وتحرّم الانفتاح، وقيام مؤسسات المجتمع المدني، وتتصدى لحقوق الإنسان، وحق المواطن في صناعة القرار. لكن الباحث، وقع في ذات الخطأ الذي يروّج له من يتحدث عن الخصوصية، وإن كانت الخصوصية التي تحدّث عنها جاءت معكوسةً. لقد أشار الباحث في معرض حديثه عن الجذور الثقافية للفساد إلى خصوصيةٍ سعوديةٍ هو نفسه عند حديثه عن رأي النخب السعودية في الفساد، قد رفض فكرة الخصوصية واعتبرها أحد معوقات التقدم.

أنا أثق بأن الباحث حين تحدث عن الخصوصية لم يقصد بها التوافق مع المعنى السائد الذي تروّج له العناصر الأصولية، لكن الإيحاء بالخصوصية بالمعنى السلبي أو الإيجابي، أو بأي معنىً كان، يجعلنا خارج المحيط الذي نعيش فيه. بل إنه للأسف

وأمام سخف الطروحات التي تدعو إليها تلك العناصر الأصولية جعل منا بشراً نعيش خارج التاريخ، وربما في كوكبٍ آخر، خارج هذا الكون.

سيواجَه مثل هذا التحليل المغرق في البحث عن الجذور الثقافية للفساد بنقدٍ حادٍ يتمحور في الإشارة إلى أن الفساد، بشكلٍ عامٍ حاصل تفاعلٍ وتجاذبٍ بين جملةٍ من العناصر، وتعبيرٌ عن مرحلةٍ تاريخيةٍ من السيرورة الاجتماعية، وعن غياب عناصر طبقيةٍ فاعلةٍ ومؤثّرةٍ في الحراك الاجتماعي، وهو أيضاً، كنتيجةٍ لذلك انعكاسٌ لغياب هياكل الدولة بمفهومها الحديث. وسيشار إلى أن مناطق مجاورةً في مصر والعراق واليمن والمغرب، وحتى الأردن الدولة الحديثة المنبثقة عن سايكس - بيكو، قد حُكمت جميعاً من قِبل أسرٍ بحكم انتماءاتها العشائرية والقبلية، وفرضت على بلدانها بصماتها وتسميات أسرها. ففي مصر كانت أسرة الخديوي تتوارث الحكم، وفرضت على البلاد بصماتها. بل إن محمد علي باشا، قائد النهضة المصرية الحديثة، اعتبر كل الأراضي المصرية جزءاً من إقطاعياته، وساد نظام ملكية الأرض بشكلٍ هرمي، وجاءت الدولة في السلم الأعلى منه، ولم يحدثنا تاريخ تلك الحقبة عن فسادٍ فاضحٍ في مصر بالمعنى الذي أشارت إليه الورقة. وبالمثل يمكن الإشارة إلى أنه كانت هناك ملكية هاشمية في العراق أطيح بها إثر انقلاب تموز/ يوليو ١٩٥٨، وأخرى لا تزال قائمةً في الأردن. وقد فرض الملوك الذين حكموا هذين البلدين بصماتهم وأسماء عوائلهم على البلاد. وكانت هناك مملكةٌ متوكليةٌ في اليمن، وأخرى لا تختلف كثيراً، وما زالت قائمةً في المغرب، ولم يحل وجود الأخيرة دون مشاركة المعارضة السياسية في الحكم، بل وقيادة الحكومة كما هو حاصلٌ الآن في تلك البلاد.

ولن يجادلنا زميلنا الباحث، في أن حجم مستوى استشراء ظاهرة الفساد في هذه البلدان ليس بمستوى واحدٍ، وأن إيقاعه وزخمه يختلف من مكانٍ إلى آخر، على الرغم من نشازه أينما كان، ومن تشابه شكل الأنظمة في البلدان التي أشرنا إليها في كثيرٍ من المجالات، وفي تربع أسرٍ وعشائر على الأقل على قمة الحكم فيها.

إن ذلك يفرض علينا إعادة القراءة في أسباب استفحال ظاهرة الفساد بمنهجيةٍ أخرى بديلةٍ، لا تخرجنا من دائرة القانون العام ولا تجعلنا خارج الكون. ولعلي أميل في هذا الصدد إلى العودة إلى ماكس فيبر، وتقسيماته لأشكال الحكم القبَلية والكارزماتية والقانونية العقلانية، مع بعض التعديلات. وربما تعتبر دراسة الدكتور هشام شرابي عن البنية البطركية، والتي زاوج فيها بين المفهومين الفيبري والماركسي، مفيدةً لتسليط الضوء على هذا الموضوع.

إن الحديث عن أسباب الفساد ينبغي أن يأخذ بعين الاعتبار جملةً من الحقائق، يأتي في مجملها الموقع التاريخي للنظام السياسي الذي تمارس تحت مظلته حالة الفساد، وطبيعة علاقاته المحلية والمحيطة والدولية، ومستوى النمو للهياكل الاجتماعية القائمة، والقوى الاجتماعية والسياسية الفاعلة، ومستوى الوعي السياسي والاجتماعي والاقتصادي في البلاد، وفاعلية مؤسسات المجتمع المدني فيه إلى جانب تأثير الموروث في صياغة العادات والتقاليد، وتأثيراتها في الأداء البيروقراطي في الدولة.

ويمكن أيضاً أن يأخذ عنصر إنتاج النفط، وما عُرف بالطفرة النفطية، التي جعلت عدداً من الكتاب المعروفين يتكلمون عن حقبةٍ سعوديةٍ، أو حقبةٍ نفطيةٍ في السبعينيات والثمانينيات من القرن المنصرم، كعاملٍ متدخلٍ (Intervening Variable) في صياغة نسق العلاقات بين المواطنين. فهذا العاملُ قد أدّى إلى زيادة دخل الدولة بأرقام فلكيةٍ، بالمقارنة مع ما كان لديها من قبل. وقد أتاح ذلك الفرصة لبروز مجموعةٍ من العوامل الجديدة. أولها أن الدولة قامت بضخّ أموالٍ كبيرةٍ في السوق، وخلَق ذلك علاقاتٍ ريعيةً، وطبقةً طفيليةً ليس لها علاقة بالإنتاج من قريبٍ أو بعيد. وكان من أحد نتائج ذلك حدوث مقايضاتٍ أدت إلى مشاركة نخبةٍ من الشباب والمثقفين الذين كان يعوّل عليهم في قيادة مشروع الإصلاح في مشاريع احتياليةٍ، واستلامهم لوظائف قياديةٍ في الشركات متعدية الجنسيات، والتي قدّمت لهم كنتيجةٍ طبيعيةٍ للطفرة. ومن هنا فإن النفط حقق عدة أغراضٍ ساهمت في تعضيد حالة الفساد. فقد عطّل من الحراك السياسي المطالِب بإصلاح القضاء وتطوير القوانين وإعادة الاعتبار لمفهوم المشاركة في صنع القرار. كما ساهم في ترسيخ فكرة الاستسلام للاقتصاد الريعي وترسيخ العلاقات البطركية الموروثة، وتغليفها بمظاهر تمدينٍ مزيفةٍ، وَضعت لمصلحتها إمكانيات الطفرة.

إن هناك ظروفاً مستجدةً تجعلنا نعتقد أن العمل في سبيل محاصرة الفساد لن يتم عن طريق الضربة القاضية، وإنما من خلال عملٍ دؤوبٍ ومثابرٍ. وعبر تصعيد الحراك السياسي السلمي، لخلق حالةٍ من التراكم، تفضي في النهاية إلى تحولاتٍ جذريةٍ رئيسةٍ، عمادها حرية الإنسان وحقه في الحياة الكريمة، وتحقيق التكافل، وقيام علاقاتٍ تعاقديةٍ، والدفع بعملية بناء مؤسسات المجتمع المدني. ولا شك في أن تلك جميعاً تمثّل خطواتٍ راسخةً في برنامج القضاء على مظاهر الفساد وتحقيق الحكم الصالح.

المناقشـات

١ ـ أمحمد مالكي

من المفيد منهجياً تحليلٌ مفصلٌ أساسيٌ لفهم مصادر الفساد ومسببات استشرائه، مفاده أن الدولة السعودية تأسست منذ البداية على تمييزٍ غير سليم بين المجالَيْن السياسي والديني، وهذا التمييز لم يؤسّس الدولة على شرعيةٍ تعاقُديةٍ دستوريةٍ حديثة، لِذلك لم تستطع الحياة السياسية والمدنية أن تستقيم وتتطور على مجموعة مفاهيم لصيقة بالتعاقد المدني ومتطلباته، كما تمّ في التاريخ.

٢ ـ فايز الصيّاغ

يبدو الباحث يائساً للغاية من احتمال الإصلاح في السعودية، غير أن حلوله تكاد تكون طوباويةً ومستحيلةً في المدى المنظور، مثل الديمقراطية بكافة أبعادها، والمشاركة التامة ما بين النساء والرجال في الانتخاب، وقيام المجتمع المدني وحكم الحق والقانون. وحبّذا لوكان واقعياً في تقدير الأمر على المستوى المنظور.

٣ ـ سمير كرم

أمدّني البحث بمعلوماتٍ موثقةٍ وتفصيليةٍ غنيةٍ عن الفساد في المملكة، تبرّر منهجياً يأسه من إمكانية الإصلاح، ومن الصعب التعقيب على بحثه إذا ما قصد المعقّب اختلاف الرأي، بغير ماعقّب عليه الدكتور يوسف مكي من ناحيةٍ منهجيةٍ. فالإصلاح ليس ممكناً من دون بتْر النظام.

٤ ـ يعقوب قبانجي

من الضروري التأكيد على أن ثمة ما يميّز الممارسة السعودية في الفصل بين السياسي والديني في تشكيل الدولة السعودية، ومن ثم دمجهما في مستوى معين. وأضيف أن ثمة أيضاً ما يميز هذه الممارسة للفساد وهو : دمج الحرمان من الحقوق الأولية مع استشراء الفساد من جهة. والمثال الساطع هنا يكمن في طريقة الاستخدام

الموسعة للعمالة الأجنبية المحرومة عموماً من الحقوق والحماية.

٥ ـ علي الزعبي

هل يلعب الصراع الداخلي بين أفراد الأسر الخليجية الحاكمة دوراً حيوياً في منع عمليات الإصلاح، ويزيد من صنوف الفساد؟

٦ ـ عزمي الشعيبي

أخشى كلمة الخصوصية بسبب استخدامها التبريري لسياساتٍ استثنائيةٍ شاذةٍ. ولقد استخدم الباحث هذا التعبير لوصف السمات التكوينية والتاريخية والمذهبية المحدّدة لنشأة الأسرة الحاكمة السعودية، واستخدم تعابير مثل الثقافة والتراث الثقافي من دون تحديد سماتها كعناصر معيقةٍ للفساد بل بوصفها مولّدةً له. لكن مطلوب هنا التوضيح حتى لا يُفهم أن الثقافة المحلية مولّدةٌ بحدّ ذاتها للفساد.

٧ ـ يوسف مكي (يرد)

أريد أن أوضح مجموعة نقاطٍ:

أولاً، الدولة السعودية دولة حديثة، مكوّنةٌ من دمج مجموعة مناطق، وكان هذا يتطلب عمليةً تاريخيةً تقوم على توحيدها ليس جغرافياً فحسب بل وثقافياً وانتمائياً إلى قطرٍ أو بلدٍ واحدٍ. وللأسف لم تتم عملية الدمج النفسي هذه، وعملية صهر هذا المجتمع من جنوبه إلى شماله، فهناك جزءٍ ينتمي تاريخياً بثقافته إلى مصر وهو المنطقة الغربية، بينما ينتمي جزء المنطقة الشرقية إلى إقليم الخليج، وثقافتنا بالمعنى الأنتروبولوجي تنتمي إلى البحرين والكويت وقطر أكثر مما تنتمي إلى مناطق أخرى في داخل الجزيرة. كما أن الجزء الجنوبي امتداد لليمن. لم تحدث عملية الدمج، فأخذت كل منطقةٍ بحكم التكوين القبلي تعمل على الحفاظ على مصالحها وحصصها والمطالبة بمزيدٍ منها، وبالتالي لم يتكون شعور وطني اندماجي موحّد. وللأسف كان يمكن للطفرة النفطية لو تم توظيفها اندماجياً أن تعالج شيئاً مهماً من ذلك لكنها كانت سيولةً ماليةً إذا جاز التعبير، وهذا واقع الحال.

لم يتحقق الاندماج الوطني، وفي بعض الحالات أشعر بقربٍ إلى البحرين أكثر من شعوري بقربي من ابن عسير. ويعاني ابن المنطقة الغربية الشعور نفسه بالقرب من أرض الكنانة أكثر من قربه من مناطق أخرى في داخل الجزيرة العربية. فالوطن الواحد كفكرةٍ لم تتعزز حتى الآن بما فيه الكفاية.

أختلف مع تشاؤم الباحث، ولا أعتقد أن الفساد قد وصل إلى درجةٍ لايمكن معالجتها، وأرى أنه قد سدّ أبواب الأمل، فهل ننتظر إذن ثورةً شعبيةً بات ميؤوساً

منه؟ أم نراهن على انقلابٍ عسكري ثبت أن طريقه قد أدى إلى نتائج كارثيةٍ في الوطن العربي، كما يؤكد الدكتور خير الدين حسيب على الدوام في هذه الندوة وغيرها. أرى أن البديل هو في الحراك السلمي وليس في التشكيك به، والتخلي كلياً عن أوهام الضربة القاضية لصالح إنضاج التراكمات الإصلاحية نقطةً نقطةً، وأعتقد أن المجتمع السعودي قد أفرز في الآونة الأخيرة مؤشراتٍ على ذلك في طريقة مخاطبة السلطة بسن قوانين تحدّ من ظاهرة الفساد، وبالدفع نحو تأسيس مجتمع مدني يقوم على علاقاتٍ تعاقديةٍ، وتطوير مجلس الشورى وتحويله من مؤسسةٍ شورويةٍ إلى مؤسسةٍ تشريعيةٍ منتخَبةٍ. إن ملتقى الحوار الوطني في هذه الرؤية خطوةٌ إلى الأمام، على الرغم من عدم تمخضها عن نتائج، لكنه يمثل اعترافاً رسمياً بأن ماهو قائمٌ لم يعد نافعاً، وأنه لابدّ من التطوير. وكذلك حديثها عن مجالس بلديةٍ حتى وإن كانت نصف منتخبةٍ، وعن هيئةٍ أهليةٍ لحقوق الإنسان. فهذا جزء من تراكم يرسي قواعد المطالبة والتفعيل والتطوير ويمكن أن يطلق دينامياتٍ إصلاحيةً. ليس لدينا بديل إلا أن نستمر بالطريق السلمي وبمطالبة الدولة، وبالإلحاح على القضاء على مظاهر الفساد، وهذا هو الطريق الصحيح.

الفصل التاسع عشر

دراســـة حالـــة الأردن(*)

مصطفى حمارنة(**)

فايز الصُيّاغ(***)

تمهيـد

منذ نحو ثلاث سنواتٍ، أخذت قضية الفساد تبرز بصورةٍ متزايدةٍ باعتبارها المشكلة الثالثة في سلسلة الهموم التي يواجهها المواطن الأردني، بعد سوء الوضع الاقتصادي والبطالة. وتزايدت حدّة الموقف العام تجاه الفساد في الربع الأول من العام ٢٠٠٢ بانكشاف ما سُمي آنذاك بفضيحة التسهيلات المالية التي أدت آخر الأمر إلى مثول واحدٍ من أركان الحكم أمام محكمةٍ عسكريةٍ خاصةٍ، وإدانته بالفساد وبأربع تهم هي: الاحتيال، وتزوير ختم إدارةٍ عامةٍ بالاشتراك، والحصول على منفعةٍ شخصيةٍ، باللجوء الى صكوكٍ صوريةٍ مصدّقةٍ كاذبةٍ. وفي أواسط أيلول/ سبتمبر من تلك السنة، قضت محكمةٌ عسكريةٌ بسجن واحدٍ من رجال الأعمال الأردنيين، وهو شريك المتهم الأول، بعد إدانته بأكبر عملية احتيالٍ بنكيةٍ تشهدها البلاد. وأدانت المحكمة رجليْن آخرين، أحدهما أردنيٌ والآخر مصريٌ، غيابياً. واتهم الرجال الثلاثة بالاحتيال وتزوير أوراقٍ رسميةٍ، وتزوير ختم رسمي إداري بغرض استخدامه للحصول على مكاسب شخصيةٍ، على شكل قروضٍ وضماناتٍ

(*) تم للاختصار عدم نشر الملاحق الاستبيانية التي استند إليها هذا البحث، ويمكن لمن يهمه الاطلاع عليها العودة إليها في الوثائق التفصيلية الموسعة لجميع استطلاعات الرأي العام التي أجراها مركز الدراسات الاستراتيجية، الجامعة الأردنية (المحرر). انظر: الموقع الالكتروني: <http://www.css-jordan.org>.

(**) مدير مركز الدراسات الاستراتيجية، الجامعة الأردنية.

(***) مركز الدراسات الاستراتيجية، الجامعة الأردنية.

ائتمانيةٍ من البنوك الأردنية لتمويل مشروعاتٍ وهميةٍ[١].

ومن المفارقات اللافتة أن مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الأردنية أشرف في تلك الفترة تقريباً على وضع التصور المفهومي وتصميم الاستمارات لدراستين ميدانيتين لموضوع الفساد والإصلاح الإداري في القطاع العام في كلٍ من الأردن والأراضي الفلسطينية. وفي الأردن، أجرى المركز البحث الميداني وجمع البيانات الميدانية على عينة وطنية باللقاء المباشر بين العاشر والخامس عشر من شهر شباط/ فبراير ٢٠٠٢، أي قبل أيامٍ معدودةٍ من بدء انكشاف فضيحة «التسهيلات المالية» من خلال البلاغات الرسمية والصحافة المحلية. وعلى أساس البيانات المتجمعة آنذاك، حُللت النتائج، ونُشرت في وسائل الإعلام حول الموقف و«المزاج العام» إزاء قضية الفساد المالي والإداري في الأردن.

بعد أكثر من سنتين من اندلاع فضيحة التسهيلات البنكية، وفيما كانت لجنةٌ متخصصةٌ منبثقةٌ عن وثيقة الإصلاح، الصادرة تحت مظلة شعار «الأردن أولاً»، تقدّم للحكومة توصيةً بعد توصيةٍ لمتابعة قضايا فسادٍ أخرى، تكشفت في الأردن قضية فسادٍ من نوعٍ مختلفٍ. ففي النصف الثاني من تموز/ يوليو ٢٠٠٤، تسربت أسئلة التوجيهي (الدراسة الثانوية العامة)، مما أرغم الحكومة على تأجيل امتحانات الثانوية العامة التي تشمل أكثر من مائة ألف تلميذٍ تمهيداً لالتحاقهم بالجامعات [٢]. واتضح

---

(١) مثُل سميح البطيخي، مدير المخابرات الأردنية بين العامين ١٩٩٦ و٢٠٠٠ أمام محكمةٍ عسكريةٍ خاصةٍ، وأدين بالفساد وحكم عليه بالسجن ثمانية أعوام مع النفاذ وإعادة مبلغ ١٧ مليون دينارٍ أردني (٢٤ مليون دولار) من الأموال المختلَسة. إلا أن مدير المخابرات الأردنية الحالي خفّض العقوبة إلى أربع سنواتٍ، مبقياً على الغرامات والأحكام الأخرى في حقه وحق عائلته. وفي أواسط أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٣، قضت محكمةٌ عسكريةٌ أردنيةٌ بسجن رجل الأعمال وشريك البطيخي مجد الشمايلة لمدة ست سنوات بعد إدانته بأكبر عملية احتيالٍ بنكيةٍ تشهدها البلاد ـ بصورةٍ غير مشروعةٍ. كما أمرت المحكمة باستمرار تجميد أرصدة الشمايلة وأسرته. وأدانت رجلين آخرين غيابياً، هما عصمت حداد الأردني الجنسية الذي حكم عليه بالسجن ثلاث سنواتٍ مع دفع ١,٩ مليون دينار (٢,٨ مليون دولار)، وعلي سيف المصري الجنسية الذي قضت المحكمة بسجنه ست سنواتٍ، وأمرته برد مبلغ ٤٨ ألف دينار. واعترف الشمايلة بجميع الاتهامات الموجهة إليه، وبأنه، هو وشركاؤه قد حصلوا على ٣٤٤ مليون دينار (٤٨٤,٥٠٠ مليون دولار) على شكل قروضٍ وضماناتٍ ائتمانيةٍ من البنوك الأردنية لتمويل ١٠٨ مشروعٍ وهمي.

(٢) أعلن وزير التربية والتعليم د. خالد طوقان خلال لقائه (يوم ٢٣ حزيران/ يونيو) مع لجنة التربية والثقافة النيابية أنه يتحمل المسؤولية كاملةً أمام الشعب عن فضيحة تسريب أسئلة امتحان التوجيهي. وأعلن أن المتورطين في الفضيحة من موظفي التربية والمدارس الخاصة سيحالون إلى محكمة أمن الدولة. وكشف طوقان عن نية الوزارة التعاون مع مديرية مكافحة الفساد مستقبلاً في تسيير إجراءات امتحان الثانوية. وطالب عدد من النواب الوزير الاستقالة، فيما اقترح آخرون استمرار الوزير في عمله الى حين انتهاء امتحانات التوجيهي. وزير التنمية السياسية والشؤون البرلمانية الذي حضر اللقاء، دعا إلى «حركة تطهيرية للنظام التعليمي في الأردن»، وحمّل القطاع الخاص مسؤولية ما أسماها «خيانة المسؤولية». وبعد موجة احتجاجٍ واسعةٍ في أوساط طلبة =

تورط واحدٍ من كبار مديري التربية وموظفين آخرين في تسريب أسئلة الامتحانات وبيعها لخمس مدارسٍ خاصةٍ. ووُجّهت إلى أكثر من عشرين شخصاً ـ بين متواطئٍ ومدرّسٍ ومستفيدٍ ـ تهم تتعلق بمخالفة قانون حماية أسرار ووثائق الدولة والتدخل فيها، وإهمال واجبات الوظيفة، والسرقة، واستثمار الوظيفة، وعرض وقبول رشوة، وقبول منفعةٍ للقيام بعمل غير حق.

وصحيح أن الفساد بوصفه من الظواهر المستشرية في القطاع العام أساساً، قد بدأ يتكشف للعيان بصورةٍ واضحةٍ في الأردن خلال النصف الأول من العام ٢٠٠٢. وصحيح أيضاً أن شخصياتٍ كانت تُعتبر من أركان الحكم، وأخرى من القطاع الخاص، قد مثلت أمام محاكم القضاء وأمن الدولة. غير أن هذه الظاهرة ـ التي تتراوح أشكالها بين أعمال الرشوة والواسطة، مروراً بالمحسوبيّة وانتهاءً باختلاس المال العام ـ كانت، وما تزال، من الهموم الرئيسة للمواطن الأردني عموماً، ومن الملفات الساخنة التي ستظل مفتوحةً أمام الحكم والمواطنين على حدٍ سواء. وهذه المسألة هي المحور الرئيس الذي ستناقشه هذه الورقة البحثية.

الفساد: نظرة على الإطار المفهومي المعاصر

خلال العقد الماضي، استأثرت قضية الفساد بجانبٍ كبيرٍ من اهتمام واضعي السياسات وصانعي القرار والباحثين في أغلب أقطار العالم، وتستوي في ذلك الدول الصناعية المتقدمة والبلدان النامية على السواء. كما برزت، على الصعيديْن النظري والتجريبي التطبيقي، عدة نماذج و«مدارس» في تحليل ظاهرة الفساد ومحاولة الحدّ منها وكبحها في المجتمعات الحديثة[٣].

وتوضح التقارير الصادرة عن منظمة الشفافية الدولية، والبنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أن ثمة أبعاداً وعوامل عديدةً متشابكةً ومتداخلةً لتنامي الفساد واستفحاله في المجتمعات الحديثة. كما أن هناك سياساتٍ ومساراتٍ متنوعةً وطويلة الأمد لكبح هذه الظاهرة في المجالات التشريعية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ـ وينطوي المجالان الأخيران على منظومات القِيم الأخلاقية والدينية والاجتماعية.

= التوجيهي، اضطرت وزارة التربية إلى تعديل برنامج الامتحانات، انظر: **العرب اليوم**، ووكالة بترا الرسمية للأنباء، ٢٤/٦/٢٠٠٤.

(٣) Joel Hellman and Daniel Kaufmann, «The Inequality of Influence,» paper presented at: The American Economic Association Annual Meetings, Washington, DC, January 2003.

وتتفق أغلب المقارَبات والأدبيات حول مسألة الفساد على ارتباط هذه الظاهرة بدرجة شيوع الشفافية ورسوخها في التعامل بين مؤسّسات الدولة وهيئاتها وأجهزتها من جهةٍ، والمواطنين وممثلي القطاع الخاص وهيئات المجتمع المدني من جهةٍ أخرى(٤). والشفافية، بمفهومها الواسع، تعني توافر المعلومات لعامة الناس حول السياسات والنظم والتعليمات والقوانين والقرارات الحكوميّة ـ أي التي تسنها المؤسسات والهيئات الرسميّة في الدولة أو القطاع العام. وتقتضي الشفافية وضوح التشريعات واستقرارها وانسجامها بعضها مع بعض، وتحديثها بما يتفق وضرورات التغيّر وتوجهات التنمية الاقتصاديّة والاجتماعيّة والإداريّة. كما تستلزم توافر الهيئات القانونية والقضائية النزيهة القادرة على متابعة هذه القضايا من جهةٍ، والمؤسسات والأجهزة التنفيذية الفعالة للتصدّي لهذه الظاهرة وكبحها أو التخفيف من آثارها على مصلحة المواطنين، والحفاظ على المال العام من جهةٍ أخرى.

ويمثل الفساد ظاهرةً مركبةً متعددة الجوانب ومتعددة الأسباب والآثار. وهي تتجلى في أشكالٍ شتى وممارساتٍ متنوعةٍ في مختلف السياقات. وقد يتمثل الفساد في طيف مسلسلٍ مترابطٍ من أنماط السلوك تبدأ من تقاضي دفعةٍ نقديةٍ واحدةٍ مخالفةً للقانون، وقد تتفاقم لتغدو آفةً عامةً تصيب النظام السياسي أو الاقتصادي برمته. ومن هذا المنطلق، فإن تعريفات الفساد تميل إلى تحميل الموظف الرسمي أو ممثلي المؤسسات الحكومية، على اختلاف مراتبهم، الجانب الأكبر من المسؤولية في نشر الفساد وممارسته، وإساءة استخدام ما لديهم من سلطاتٍ وصلاحياتٍ للتصرف بالمال العام لما يخدم أغراضهم ومنافعهم الشخصية. وذلك هو جوهر التعريف الذي وضعه البنك الدولي(٥). ويقترب من ذلك تعريفٌ آخر يصف الفساد بأنه «تعاملٌ بين طرفيْن ممثليْن للقطاع العام والقطاع الخاص يجري على أساسه تحويل المنافع الجماعية (العامة) بصورةٍ غير شرعيةٍ إلى استحقاقاتٍ فرديةٍ خاصةٍ». ويتوسع تعريفٌ آخر في الإشارة إلى طبيعة المنافع والمكاسب التي يحققها الفاسدون. فالفساد، من هذه الزاوية، «سلوكٌ ينحرف به الشخص (المعيَّن أو المنتخَب) عن الواجبات المنوطة به لأداء دوره العام، وذلك لدوافع خاصةٍ (شخصية أو عائلية أو شِلليَة) لتحقيق مكاسب في الثروة أو المكانة أو النفوذ».

(٤) United Nations Development Programme [UNDP], «Management Development and Governance Division, Corruption and Good Governance,» Discussion paper; no. 3, 1997.

(٥) Steve Knack and Mark Kugler, *Constructing an Index of Objective Indicators of Good Governance* (Washington, DC: World Bank, 2002), <http://www.worldbank.org>, and Transparency International [TI], «Source Book of Transparency International, 2001,» <http://www.transparency.org>.

ولا بدّ من الإشارة إلى أن ظاهرة الفساد قد ارتبطت في الذاكرة الشعبية، وأحياناً في مصطلحات الخطاب الرسمي في الأردن ـ وربما في مجتمعاتٍ عربيةٍ أخرى ـ بمفهوم «الواسطة». وهذا المصطلح المتداول، بما فيه من الغموض والعمومية، قد يعني جانباً من ممارسات الفساد التي لا يمكن تحديدها وحصرها بصورةٍ واضحةٍ. يضاف إلى ذلك أن هذا المفهوم، في نطاق الاستطلاعات الميدانية، لا يمكن تشغيله عملياً أو قياس ما يسود الرأي العام تجاهه من آراء ومشاعر وتقييماتٍ.

وتحفل أدبيات الفساد والحكم بالكثير من الدراسات النظرية، وبالقليل من البحوث التطبيقية، عن أسباب الفساد ودوافعه، والنتائج المترتبة على انتشاره في مجالات التنمية الإنسانية والاقتصادية والاجتماعية. كما تتعدد التوجهات في هذه الدراسات عن السبل الكفيلة بكبح ممارسات الفساد في الحياة العامة. بل إن عدداً من الدارسين[٦]، مع إقرارهم بالآثار السلبية للفساد في إعاقة التنمية وتشويه مسارها، يذهب إلى القول بأن ثمة وظيفةً أو عدة وظائف لممارسات الفساد؛ حيث إن الرشوة، على سبيل المثال، تساعد على تجاوز التعقيدات البيروقراطية لتسيير المعاملات في القطاع العام، وتقلّل من كلفة تشغيل العمليات، وتوفّر مزيداً من الحوافز للمستثمرين وأصحاب الأعمال في القطاع الخاص.

غير أن ثمة دراساتٍ متميزةً تتسم بشمول الرؤية، والحرص على انتهاج الإطار المقارَن بين المجتمعات النامية والمتقدمة على الصعيد العالمي من حيث ارتباط ظاهرة الفساد بمكوّنات الحكم[٧]. وتطرح واحدةٌ من هذه الدراسات المقارنة[٨] منظومةً من

---

(٦) Mohammad Mohabbat Khan, «Political and Administrative Corruption: Concepts, Comparative Experiences and Bangladesh Case,» 1999, <http://www.ti-bangladesh.org/docs/research/MKhan.htm>.

(٧) Daniel Kaufmann, Aart Kraay, Pablo Zoido-Lobat'n, *Aggregating Governance Indicators*, Policy Research Working Paper; no. 2195 (Washington, DC: World Bank, Development Research Group, Macroeconomics and Growth, World Bank Institute, Governance, Regulation, and Finance, [1999]); Daniel Kaufmann and Aart Kraay, *Growth without Governance*, Policy Research Working Paper; no. 2928 (Washington, DC: World Bank Institute, Development Research Group, [2002]); Steve Knack and Mark Kugler, *Constructing an Index of Objective Indicators of Good Governance* (Washington, DC: World Bank, 2002), and Johann Lambsdorff, «Background Document to 2002 Corruption Perceptions Index,» <http://www.gwdg.de/uwvw/downloads/2002_CPI_FD.pdf>.

(٨) Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002* (Washington, DC: World Bank, [2003]), <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002/>.

التقديرات لستةٍ من أبعاد الحكم تشمل ما يقرب من مائتي بلدٍ ومنطقةٍ في العالم على مدى السنوات ١٩٩٦، ١٩٩٨، ٢٠٠٠، ٢٠٠٢، حيثما تتوافر البيانات. وترتكز هذه المؤشّرات على مئاتٍ من المتغيرات التي تقيس المدرَكات عن الحكم المستقاة من خمسة وعشرين مصدراً مستقلاً للبيانات، والصادرة عن ثماني عشرة مؤسسةً وهيئةً دوليةً. ومن جملة الأعداد الضخمة من المتغيرات والقياسات الفرعية، تتوصل الدراسة إلى تعريفٍ واسع وأوليٍ للحكم بوصفه التقاليد والمؤسسات التي تجري بها ممارسة السلطة في كل بلَد.

ومن المكوّنات أو «العناقيد» الأساسية في هذا التعريف العملية التي يتم بها اختيار الحكومات ومراقبتها واستبدالها؛ وقدرة الحكومة على وضع السياسات السليمة وتنفيذها على نحوٍ فعالٍ؛ واحترام المواطنين والدولة للمؤسسات التي تحكم التفاعل الاقتصادي والاجتماعي في ما بينهم. ويضم العنقودان الأولان في مكوّنات الحكم العملية التي يجري فيها اختيار المسؤولين في السلطة واستبدالهم. ومن العناصر التي يشتمل عليها **العنقود الأول** مفهوم «الصوت»، أي مدى التمثيل والمشاركة السياسية والعامة، والمساءلة، وحرية التعبير والمساواة. ويضم عدة مؤشراتٍ فرعيةٍ لقياس مختلف جوانب المسيرة السياسية، والحريات المدنية، والحقوق السياسية، وبموجبها يُقوّم مدى مشاركة المواطنين في اختيار حكوماتهم. كما تضم هذه الفئة درجة الاستقلال الذي تتمتع به وسائل الإعلام، وقدرتها على مراقبة المسؤولين في السلطة وتحميلهم المسؤولية عما يفعلون.

يضم **العنقود الثاني** من المتغيرات الاستقرار السياسي وغياب العنف. وتشير عناصر هذا العنقود إلى الاستقرار النسبي في نظام الحكم بحيث لا تهدّده محاولات التغيير بأساليب غير دستوريةٍ أو أعمال العنف الإرهابي، مما سيضمن مستوىً مستقراً من استمرار السياسات (ويمكن الاعتراض على هذا المفهوم من ناحيةٍ أبرزها أن الاستقرار السياسي واستمرارية السياسات قد لا تدل على ارتقاء نوعية الحكم بقدر ما تشير أحياناً إلى أن ذلك الثبات حصيلةٌ للسياسات القمعية أو الاستبدادية التي ينتجها نظامٌ ما).

ويلخص **العنقودان الثالث والرابع** عدداً من المؤشّرات الدالة على قدرة الحكومات على وضع السياسات وتنفيذها، بما في ذلك مستوى تقديم الخدمات العامة، ونوعية التنظيم والأداء البيروقراطي، وكفاءة الموظفين المدنيين، ودرجة استقلالهم ومناعتهم إزاء الضغوط السياسية، ومدى المصداقية في التزام الحكومة بالسياسات. كما يتركز أحد هذين العنقودين على قدرة الحكم التنظيمية والإجرائية في

الإشراف على الأنشطة الاقتصادية، مثل ممارسات السوق، والمعاملات المصرفية، أو المترتبة على المغالاة في فرض القيود في مجالات معينة مثل التجارة الخارجية أو تنمية أعمال القطاع الخاص.

أما **العنقودان الأخيران** في منظومة العناقيد الستة، فيرتكزان على مدى ما يكنّه المواطنون والدولة على حدٍ سواء من احترامٍ للمؤسسات التي تنظم التفاعل والتبادل في ما بينهما. ومن أبرز العناصر التي تبرُز في هذا السبيل «حكم القانون» الذي يتضمن، فضلاً عن جملة أمورٍ أخرى، درجة الثقة التي توليها الأطراف الفاعلة في المجال العام لقوانين المجتمع ومدى امتثالها لها. ويندرج في هذا الإطار تكرار الوقائع الجرميّة، وفعالية القضاء والسلطة التشريعية، والقدرة على الوفاء بما تنص عليه القوانين والتعاقدات. وتقيس هذه المؤشّرات درجة نجاح المجتمع في خلق بيئةٍ تكون فيها القوانين المنصفة أو التي يمكن التنبؤ بها هي الأسس التي تقوم عليها سلسلة التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية، مع حماية حقوق الملكية. وتتركز في العنقود **السادس**، وهو الأهم، مسألة السيطرة على الفساد. ويدور هذا المحور على قياس المدرَكات حول ممارسة الفساد، وهو استخدام السلطة في المجال العام لتحقيق مكاسب خاصة.

وعلى الرغم من هذا التعريف للفساد، باعتباره من النواحي الجوهرية، إن لم يكن الناحية الأهم التي ينبغي على الحكم أن يواجهها ويتعامل معها، فإن هذه الظاهرة، كما أسلفنا، تتبدى في مظاهر شتى عديدةٍ، تتراوح بين عرض دفعةٍ إضافيةٍ لتسليك المعاملات؛ وإلحاق الضرر ببيئة العمل، إلى تجليات «الفساد الأكبر» في الحلبة السياسية، أو في ميل النخب إلى الإقدام على «أسْر الدولة» والإمساك بخناق بعض المؤسسات الرئيسة فيها. وبهذا المعنى، فإن انتشار الفساد يمثّل في أغلب الأحيان مظهراً من مظاهر غياب الاحترام تجاه القوانين التي تحكم التفاعل بين مواطنٍ أو مؤسسةٍ في القطاع الخاص من جهةٍ، و بين الفاسد أو المُفْسَد، وهو سياسيٌ أو موظفٌ في القطاع الحكومي أو العام من جهةٍ أخرى. ووفق هذا المنظور، فإن انتشار الفساد في أي بلدٍ يمثّل، في المقام الأول، إخفاقاً للحكم ودليلاً على خللٍ خطيرٍ جسيمٍ في أركانه وأسسه.

الفساد: أنواع وأوضاع وممارسات

مهما اختلفت تعريفات مفهوم الفساد وأنواعه وأساليبه، فإن مؤسسات القطاع الحكومي والعام كانت تُعتبَر تقليدياً «موطن المنشأ» لممارسات الفساد. غير أن بعض المدارس البحثية الحديثة تميل إلى التركيز على «المنطقة الرمادية» التي يتداخل ويتفاعل

ويتعامل فيها القطاع الحكومي والقطاع الخاص، باعتبارها المفصل الرئيس الذي تترعرع فيه ممارسات الفساد وتتنامى وتتفاقم[٩]. وسنوجز في ما يلي تعريفاً عاماً وعملياً لأبرز أنماط السلوك المرتبطة بالفساد.

١ ـ **الرشوة**: (ومن مرادفاتها في القاموس الشعبي في الأردن وبلدانٍ عربيةٍ أخرى: الإكرامية، البرطيل، التقبيضة/ القبضة، مسحة الإيد، البخشيش. . . الخ). وهي دفعةٌ (نقديةٌ أو عينيةٌ) يتقاضاها مسؤولٌ تنفيذيٌ أو متنفذٌ في أحد أجهزة الدولة/ الحكومة أو في إحدى مؤسسات القطاع العام، لقاء تحقيق مكاسب ماليةٍ أو تجاريةٍ، بشكلٍ غير مشروع ومخالفٍ للقوانين والأنظمة والتشريعات المعتمدة المعلنة، لصالح شخصٍ أو طرفٍ ثانٍ في القطاع الخاص في البلد المعني، أو في أحد الأجهزة الرسمية أو مؤسسات القطاع الخاص في بلدٍ آخر.

٢ ـ **الاختلاس/ السرقة**: وهي سرقة المال العام ـ أو التواطؤ في سرقته ـ من جانب الشخص المسؤول عن إدارته وحمايته في أحد أجهزة الدولة أو إحدى مؤسسات القطاع العام وتحويل هذا المال العام المختلَس أساساً لصالح الشخص المختلِس وربما لشركاء له. وينطبق هذا التعريف للاختلاس عندما تتم ممارسته من جانب مستخَدمٍ مسؤولٍ في مؤسسةٍ ذات شخصيةٍ اعتباريةٍ في القطاع الخاص.

٣ ـ **التزوير/ الخداع**: جريمة مالية أو تجارية تتضمن قيام الموظف المسؤول في جهازٍ أو مؤسسةٍ حكوميةٍ عامةٍ بالتحريف والتلاعب بالمعلومات والوقائع والوثائق التي ائتمنه عليها رؤساؤه أو زملاؤه، واستخدام هذه المعلومات وتحقيق مكسبٍ مالي على الأغلب عن طريق نقلها إلى شخصٍ أو طرفٍ آخر في القطاع الخاص ليحقّق هذا الطرف بدوره مكسباً مالياً أو منفعةً خاصةً من ورائها. وينطبق هذا التعريف لمفهوم التزوير/ الخداع على الحالات التي يتقصد فيها الموظف المسؤول في المؤسسة الحكومية أو العامة التغاضي عن ـ أو المشاركة في ـ نشاطات جرمية أخرى لتحقيق مكاسب ماليةٍ خاصةٍ، مثل التهريب أو تهرب أطرافٍ أو أفرادٍ آخرين من الرسوم الضريبية أو الجمركية أو الغرامات الرسمية التي تحدّدها القوانين والأنظمة والتعليمات المقررة.

٤ ـ **الابتزاز**: قيام الموظف في مؤسسةٍ حكوميةٍ أو عامةٍ، أو الموظف في إحدى مؤسسات القطاع الخاص، أو أي فردٍ عادي، بإرغام طرفٍ أو شخصٍ آخر على إرضائه بمكسبٍ مالي على الأغلب، نظير تعهد الطرف الأول بحماية الثاني وبالامتناع عن مضايقته والتوقف عن تهديده باللجوء إلى العنف أو بالتشهير به أو الإعلان عن

---

(٩) TI, «Source Book of Transparency International, 2001».

معلوماتٍ حقيقيةٍ أو مزعومةٍ لإلحاق الضرر والأذى بسمعة الطرف الثاني أو مصالحه.

٥ ـ المحسوبية/ الواسطة: قيام المسؤول التنفيذي في مؤسسةٍ حكوميةٍ، أو قيام شخصٍ متنفذٍ في إحدى الهيئات العامة أو مؤسسات القطاع الخاص، سعياً وراء تحقيق مكاسب ماديةٍ أو معنويةٍ أو سياسيةٍ أو اجتماعيةٍ، بإعطاء الأفضلية والأولوية للأقارب والأصدقاء والمعارف في حالات الاختيار والتعيين والترقية الوظيفية في المؤسسة الحكومية/ العامة، وفي حالات منح العطاءات والمناقَصات على المشترَيات والعمليات التجارية الأخرى، وذلك دون التقيد بالقواعد والشروط القانونية المرعيّة، ودون النظر بالضرورة إلى اعتبارات الجدارة والمؤهلات والاستحقاقات وتكافؤ الفرص.

الأردن ومراتب الفساد، عربياً وعالمياً

ـ أين يقع الأردن على مقياس الفساد، على الصعيديْن العربي والعالمي؟

للإجابة عن هذا السؤال، لا بد أول الأمر من الإشارة إلى عددٍ من الخصائص في القياس التجميعي الذي أوردته منظمة الشفافية في تقريرها الصادر في العام ٢٠٠٤عن مدرَكات الفساد في مائةٍ وثلاثة وثلاثين بلداً في العالم عام ٢٠٠٣. إن ترتيب البلدان التي تحتل المراتب العليا والمتقدمة من جهة انتشار الفساد أو عدمه يرتكز إلى مجموعةٍ أوسع من المسوح ومصادر المعلومات. ويتميز بمعادلاتٍ للخطأ أقل بكثيرٍ مما هو عليه الحال في البلدان النامية التي تحتل مراتب متوسطةً أو متدنيةً على مقياسٍ يبلغ في حدّه الأفضل الأعلى عشر درجاتٍ، وينخفض تدريجياً إلى درجةٍ واحدةٍ. وتنعكس هذه الخصائص على مصداقية المراتب التقويمية التي حصلت عليها الدول «العشر الأوائل» [١٠] إذا جاز التعبير.

وتقع المجموعة العربية، ومن بينها الأردن، بين المراتب المتقدمة العليا في قيم مؤشّرات الفساد في الدول الصناعية، والدنيا في البلدان النامية. ومن بين ١٣٣ دولةً، تحتل الأردن المرتبة ٤٣ في شيوع الفساد، وبدرجة ٤,٦، أي دون المتوسط على سلم الفساد المؤلف من عشر درجات في التقرير الأخير لمنظمة الشفافية الدولية. ولا جدوى في هذه الحالة من القول إن بلداناً عربية أخرى «أقل فساداً» تتقدم على الأردن وتحقق

(١٠) علّق البرلمان الفلسطيني أنشطته (في أول أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٤) للضغط على الرئيس ياسر عرفات للتصديق على مجموعة من الإصلاحات لمكافحة الفساد والسيطرة على الاضطرابات والفوضى. وتحدث عرفات في خطاب حسن نياتٍ أرسل إلى البرلمان في الأسبوع الماضي عن أهمية الإصلاحات، بما في ذلك فصل السلطات والملاحقة القضائية للمشتبه في فسادهم. ولكنه لم يلزم نفسه باتخاذ إجراءاتٍ ملموسةٍ (رام الله- رويترز).

درجاتٍ أعلى في تقويم نسبة الفساد فيها، مثل عُمان (٦,٣)، والبحرين (٦,١)، وقطر (٥,٦)، والكويت (٥,٣). وبالمنطق نفسه، فليس ثمة ما يدعو إلى العزاء في أن دولاً عربية أخرى «أكثر فساداً»، تتفوق على الأردن في شيوع الفساد فيها مثل العراق (٢، ٢)، والسودان (٢,٣)، واليمن (٢,٦)، والجزائر (٢,٦)، وفلسطين (٣)، ولبنان (٣)، والمغرب (٣,٣)، ومصر (٣,٣)، والعربية السعودية (٤,٥).

ومن جهةٍ أخرى، فإن مؤشّرات الشفافية الدولية، وما يستتبعها من توصياتٍ، إنما تتناول قضية الفساد بصورةٍ مستقلةٍ وبمعزلٍ عن المكوّنات المؤسّسية أو البنيوية التي تتفاعل معها وتؤثر فيها وتتأثر بها. ومن هنا فإن هذه المؤشّرات، على الرغم من أهميتها وخطورة دلالاتها، تقترب في كثيرٍ من الأحيان من النِسب والأرقام المطلقة والمفاهيم المجردة. وبالمقابل، تحاول مجموعةٌ من الدراسات الصادرة عن البنك الدولي ومؤسساته ومراكزه البحثية المختلفة أن تسدّ جانباً من هذا القصور، ولا سيما في مجال الربط بين الفساد والحكم، وذلك باعتبار «ضبط الفساد» واحداً من ستة أركانٍ أو تجمعاتٍ رئيسةٍ من المؤشّرات الدالة على الحكم الصالح. أما الأبعاد الخمسة الباقية، وقد أوضحنا ملامحها الأساسية في موقع آخر، فهي الصوت (التمثيل السياسي والمساءلة وممارسة الحقوق المدنية)؛ والاستقرار السياسي وغياب العنف؛ وفعالية الحكومة؛ وحكم القانون.

إن نظرةً عامةً إلى تقويم البنك الدولي لمدرَكات الفساد وارتباطها بأبعاد الحكم الخمسة الأخرى في البلدان العربية تطرح لنا صورةً لا تقل قتامةً عما يعطيه منظور الشفافية الدولية[١١]. إن قِيم المؤشّرات الرئيسة الستة المجمعة تقسم العالم وأقاليمه المختلفة إلى قسمين، تنتصفهما قيمة المؤشر الصفر، وتقع على أحد طرفيهما بصورةٍ عامةٍ أمريكا الشمالية وأوروبا والأقيانوسيا، وتتراوح مراتبها، وإن بترتيبٍ متفاوتٍ، على امتدادٍ طوله وحدتان موجبتان، بينما تقع على الجانب الآخر، على العموم أيضاً، المجموعة العربية، وأفريقيا وآسيا غير العربيتين، وأمريكا اللاتينية، وفي تدرج يمتد كذلك على وحدتيْن سالبتيْن. ولم يكن مستغرباً أن معدل العالم كله إلى جانب التقويم السلبي، وإن بدرجةٍ تعادل ربع الواحد الصحيح السلبي في خمسةٍ من المؤشّرات العامة الستة هي: التمثيل السياسي والمساءلة، والاستقرار السياسي، ونوعية الإشراف الاقتصادي، وحكم القانون، وضبط الفساد، مع استثناء فعالية الحكومة التي يميل فيها المعدّل العالمي العام إلى الجانب الإيجابي، مع أن هذه النسبة لا تتجاوز ٣ بالمئة من المسافة الإيجابية.

---

(١١) Daniel Kaufmann, Kraay and Mastruzzi, Ibid.

لم يكن مستغرباً كذلك أن نجد المجموعة العربية في الجانب السلبي، وفي المؤشّرات الستة جميعها، وبمعدلاتٍ أعلى بكثيرٍ من المعدّل العالمي؛ إذ تصل إلى ما يقارب نصف العدد الصحيح (-٠,٤٥) في جميع المؤشّرات، بما فيها ضبط الفساد، بل إنها تنقص بما يزيد على عددٍ سلبيٍ كاملٍ (-١) في مؤشّر التمثيل والمشاركة السياسية والمساءلة.

الفساد والإصلاح الإداري في الأردن: استطلاع ميداني:

أهداف الاستطلاع

استهدفت الدراسة الميدانية التي أجراها مركز الدراسات الاستراتيجية[١٢] في الربع الأول من العام ٢٠٠٢ استطلاع آراء أفراد العينة الوطنية العامة حول ظاهرة الفساد من حيث شعورهم بأهميتها من بين المشكلات التي تواجه الأردن، وتقويمهم لمدى وجودها في القطاع الحكومي/ العام واستمرارها في السنوات القادمة، وانتشار أنواع وممارساتٍ معينةٍ منها، مثل الرشوة والاختلاس والتزوير والابتزاز والمحسوبية والواسطة، في مجموعةٍ من الوزارات والهيئات والدوائر الرسمية ومؤسسات الخدمات والمرافق العامة. كما رمَت الدراسة إلى التعرف على تقويم العينة الوطنية لدور وأداء وفعالية عددٍ من المؤسسات في القطاع العام وفي المجتمع المدني في المتابعة والرقابة والكشف عن ممارسة الفساد، مثل دائرة مكافحة الفساد ودوائر المحاسبة والرقابة والتفتيش والجهاز القضائي ومجلس النواب، ووسائل الإعلام والمنظمات غير الحكومية. وسعَت الدراسة كذلك إلى معرفة توجهات الجمهور إزاء درجة التسامح والقبول الاجتماعي لممارسات الفساد، أو ضرورة إخضاع الفاسدين للمحاسبة القانونية.

---

(١٢) أجرى مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الأردنية منذ العام ١٩٩٣ نحو أربعين استطلاعاً للرأي، بالإضافة إلى تنفيذ برنامج واسع متعدد الجوانب من الدراسات والأنشطة البحثية والأكاديمية والمؤتمرات والندوات على الصعد الوطنية والعربيّة والعالمية. واتخذت أكثرية استطلاعات الرأي المنهجية الدورية هذه مسارين رئيسين: يدور **الأول** منهما حول محور التحول الديمقراطي في الأردن، ويهدف إلى معرفة توجهات المواطنين الأردنيين نحو المظاهر والممارسات الديمقراطية في البلاد بشكل عام، وموقفهم من دور الأحزاب والقوى السياسية، بالإضافة إلى الانتخابات النيابية لمعرفة توقعاتهم وتقويماتهم لمدى فاعلية المجالس النيابية، والتعرف على محددات السلوك الانتخابي لدى الأردنيين وأولوياتهم السياسية والاقتصادية والاجتماعية. أما المسار الأساسي **الثاني**، فيدور حول أداء السلطة التنفيذية في الأردن، ومدى ما تحققه الحكومات المتعاقبة قياساً على توقعات المواطنين عند تشكيلها، ومدى النجاح أو القصور في تلبية مطالب المواطنين في المجالات الاقتصادية والسياسية والتنموية.

ملامح بارزة في نتائج استطلاع الفساد والإصلاح الإداري

ينبغي التأكيد على أن البيانات الميدانية التي اعتمدت عليها هذه الدراسة كانت قد جُمعت واستُكملت وأنجِزت قبيل الإعلان رسمياً عن بدء التحقيق والمتابعة القضائية في مسألة التسهيلات البنكية في الأردن. وبهذا المعنى، فإن الآراء والمشاعر والتوجهات التي أعرب عنها أفراد العينة المستطلَعة ينبغي أن تؤخذ في سياقها الحقيقي باعتبارها انعكاساً لجانبٍ من وعيهم أو معايشتهم لظاهرة الفساد حتى مطلع العام ٢٠٠٢.

اعتبر أغلب المجيبين آنذاك (نحو ٥٤ بالمئة) أن أهم مشكلةٍ تواجه الأردن هي الوضع الاقتصادي الصعب وعدم توفر فرص العمل. وذلك ما أظهرته جميع المسوح والاستطلاعات السابقة التي أجراها مركز الدراسات الاستراتيجية. غير أن اللافت في هذا الاستطلاع أن الفساد الإداري والمالي والأخلاقي جاء في المرتبة الثانية على سلم المشكلات التي تواجهها البلاد، ولكن بنسبةٍ ملحوظةٍ (١٣ بالمئة). ولا يعادلها في أهميتها في أذهان المواطنين إلا الخطر الإسرائيلي والاستقرار السياسي في المنطقة (نحو ١٣ بالمئة)، تليها مشكلة المياه (نحو ١١ بالمئة). وتعتقد نِسبةٌ ملموسةٌ تقارب ربع العينة (نحو ٢٤ بالمئة) أن الفساد موجودٌ في القطاع الحكومي/العام إلى درجةٍ كبيرةٍ. وترى نسبة أكبر (نحو ٣٩ بالمئة) أنه موجودٌ إلى درجةٍ متوسطةٍ. وتمثل هاتان النسبتان الأغلبية الغالبة (٦٣ بالمئة) من العينة. أما نسبة من أنكروا وجود الفساد في القطاع العام إطلاقاً، فهي نحو (١٦ بالمئة).

ويثير الانتباه التدني النسبي الواضح في نسبة من أشاروا إلى تجربةٍ مباشرةٍ مع حالات الفساد ـ وهم في جميع الأحوال لا يتجاوزون نحو (٦ بالمئة) من الأردنيين البالغين. غير أن نسبةً ملموسةً (نحو ٢٨ بالمئة) من المجيبين، على مستوى الشعور العام، تفيد أن المحسوبية والواسطة، من بين ممارسات الفساد المختلفة، شائعتان إلى درجةٍ كبيرةٍ. كما أنهما الأكثر انتشاراً في القطاع العام في نظر ما يزيد قليلاً عن نصف المبحوثين (نحو ٥١ بالمئة). ويأتي بعدها اختلاس المال العام (نحو ١٦ بالمئة) ثم الرشوة (نحو ١٣ بالمئة). ويبدو، في رأي نحو (٤١ بالمئة) من المبحوثين، أن المحسوبية والواسطة تحظى بأكبر قدرٍ من التسامح من جانب المجتمع، بينما تنخفض درجة التسامح الاجتماعي إلى حدّها الأدنى، لدى نسبةٍ متدنيةٍ من المجيبين تتراوح بين نحو ١ بالمئة إلى ٦ بالمئة، في حالات التزوير والاختلاس والابتزاز والرشوة. وفي نظر نِسبٍ متفاوتةٍ وتنازليةٍ من المجيبين، تبدو ممارسات الفساد الأكبر حجماً في مؤسسات المعونة الاجتماعية (نحو ١٦ بالمئة)، ثم في دوائر تصاريح الإنشاءات وضريبة الدخل والمياه

(بين ١٢ بالمئة إلى ١٠ بالمئة)، والتربية والتعليم (٩ بالمئة)، ثم في شرطة المرور والاتصالات والهاتف والكهرباء (من ٩ بالمئة إلى ٧ بالمئة). ومن بين أشكال الفساد، فإن ممارسة المحسوبية والواسطة، في نظر نِسبٍ متفاوتةٍ وتنازليةٍ من المجيبين، تجري بصورةٍ مكثفةٍ في وزارة الصحة (نحو ٤١ بالمئة)، ثم في وزارة التربية والتعليم (نحو ٣٧ بالمئة)، والمعونة الاجتماعية (٣١ بالمئة). وتجيء بعدها ممارسة الرشوة في دائرة تصاريح الإنشاء (١٦ بالمئة)، وشرطة المرور، وضريبة الدخل (١٢ بالمئة).

إن ما يزيد على ثلث المجيبين في العينة الوطنية، أي نحو (٣٥ بالمئة)، لم يسمعوا بمديرية مكافحة الفساد أو يعرفوا بوجودها، وذلك على الرغم من مضيّ نحو ست سنواتٍ آنذاك على إنشائها وبدء نشاطاتها. أما الذين يعرفون عن المديرية، ويمثلون نحو (٥٠ بالمئة) من العينة، فإن نحو ثلثهم (نحو ٣٢ بالمئة) تفاوتوا في تقويمهم لكفاءتها في القضاء على أنواع الفساد المختلفة في البلاد. وحيث إن التقويم تركّز، في ثلاثة أسئلةٍ منفصلةٍ ومستقلةٍ، على ثلاث قضايا من الفساد: الكبيرة والمتوسطة والصغيرة، فإن مجموع نِسب المقوّمين كانت، بالضرورة، تزيد عن ١٠٠ بالمئة. إذ إن نحو (٤٥ بالمئة) من هؤلاء يعتقدون بأن الدائرة نجحت في مكافحة قضايا الفساد الصغيرة، و(٤٠ بالمئة) للقضايا المتوسطة، و (٤٠ بالمئة) للقضايا الكبيرة. غير أن استمارة المسح الميداني، بحكم طبيعتها العامة، لم تسأل المجيبين عن تصورهم أو مفهومهم لمعنى وحجم وأهمية هذه القضايا، سواء منها الصغير أم المتوسط أم الكبير.

ولا يبدو في إجابات العيّنة المدروسة عموماً ما يشير إلى التفاؤل حول الحدّ من الفساد في المستقبل المنظور. ففي تقديرهم للماضي القريب، أفاد المبحوثون بنسبةٍ ملحوظةٍ (نحو ٣٠ بالمئة) أن الفساد قد تزايد خلال السنوات الثلاث الماضية، أو بقي على حاله (نحو ٢٣ بالمئة)، أو أجابوا بأنهم لا يعرفون الجواب (نحو ١٤ بالمئة). أما من حيث تقديرهم لاحتمالات المستقبل، فقد أعرب نحو (٢٧ بالمئة) منهم عن اعتقادهم بأن ممارسات الفساد ستزداد خلال السنوات الثلاث القادمة، أو سيظل على حاله (نحو ١١ بالمئة)، أو أنهم لا يعرفون الجواب (نحو ١٨ بالمئة).

وربما كان موقف «المتشككين» أو «المتشائمين» حول إمكانية النجاح في مكافحة الفساد مرتبطاً بشكلٍ وثيقٍ بتقديرهم المتدني لأداء المؤسسات الحكومية والأهلية في مكافحة الفساد في القطاع الحكومي/ العام. فقد تميزت إجابات المبحوثين بصورةٍ عامةٍ بالفتور والسلبية تجاه فعالية هذه المؤسسات في الدور الذي يُفترض فيها أن تؤديه. ويُستثنى من ذلك ديوان الرقابة والتفتيش ـ الذي يعتقد الربع (٢٥ بالمئة) من أفراد عينة الاستطلاع أنه فعالٌ إلى درجةٍ كبيرةٍ، ونحو (٢٢ بالمئة) أنه فعالٌ إلى درجةٍ

متوسطةٍ في مكافحة الفساد. غير أن النِسب كانت أدنى من ذلك بين من يقوّمون فعاليات الهيئات الأخرى مثل ديوان المحاسبة، ومجلس النواب، ووسائل الإعلام، والمؤسسات الأهلية غير الحكومية. بل إن مجلس النواب، ثم الهيئات الأهلية غير الحكومية، في نظر نحو (٢٥ بالمئة) و (٢٣ بالمئة) على التوالي من أفراد عينة المسح، لم تنجح على الإطلاق في مكافحة الفساد.

تركّز القسم الأخير من البحث الميداني في الفساد في الأردن على ما يمكن اعتباره المحور الأكثر حساسيةً من محاور هذه الظاهرة، وهو توجهات « الناس» من منظور الثقافة الاجتماعية بصورةٍ عامةٍ حول مدى التسامح والقبول أو الرفض وطلب المساءلة والمحاسبة القانونية لطائفةٍ من التصرفات وممارسات الفساد التي قد يُقدم عليها موظفو القطاع الحكومي/ العام على اختلاف مراتبهم ومسؤولياتهم. ومن الملاحظ أن هناك ما يشبه التطابق بين إجابات المبحوثين عن هذا السؤال وردود فعلهم على سؤالٍ سابقٍ عن درجة التسامح من جانب المجتمع في نظر أفراد العينة الذين أفادوا بوجود فسادٍ في القطاع الحكومي/ العام، ومعرفتهم بخضوع أو عدم خضوع كل نمطٍ من التصرفات للمحاسبة القانونية .

من خلال استعراضنا لأمثلةٍ من البيانات، نلاحظ، على سبيل المثال، أن تعهد أحد المرشحين لمجلس النواب بتأمين وظائف حكوميةٍ لمجموعةٍ من ناخبيه إذا ما نجح في الانتخاب يُعتبر أمراً مقبولاً اجتماعياً لدى نحو ٢٩ بالمئة من أفراد العينة، بينما يجب أن يخضع للمحاسبة القانونية لدى نحو (٥٧ بالمئة) منهم. غير أن نِسب القبول من جهةٍ، والمطالبة بالمحاسبة من جهةٍ أخرى، تتفاوت على ما يبدو بمقدار إحساس الجمهور بفداحة تأثير الممارسات الفاسدة في الصالح العام، وذلك من خلال تقويم المجيبين لحجمها وأهميتها وضررها والآثار التي ينطوي عليه هذا النمط من السلوك. ومن هنا فإن نِسب من يظهرون القبول/ التسامح أوالرفض/ المساءلة تتفاوت بشكلٍ عكسي في كلٍ من الحالتين. فهي (٢٩ بالمئة) مقابل (٤٢ بالمئة) في حالة قيام المسؤول التنفيذي الحكومي بتأمين أحد أصدقائه أو أقربائه أو معارفه بوظيفةٍ رسميةٍ عامةٍ؛ و(١٤ بالمئة) مقابل (٦٨ بالمئة) لتزويد عائلاتٍ دون استحقاقٍ بمعونةٍ نقديةٍ منتظمةٍ؛ و(٤ بالمئة) مقابل (٧٦ بالمئة) لإقدام المسؤول في القطاع الحكومي على تزويد أحد المقاولين أو البنائين أو البائعين بمعلوماتٍ سريةٍ عن أحد العطاءات؛ و(٧ بالمئة) مقابل (٧٤ بالمئة) لاشتراط الرشوة لتمرير المعاملات؛ ونحو (٥ بالمئة) مقابل (٧٧ بالمئة) لتقاضي مكافأةٍ ماليةٍ نظير الإعفاء من رسومٍ أو مستحقاتٍ مقرّرةٍ؛ و(٣ بالمئة) مقابل (٧٧ بالمئة) لقيام المسؤول الحكومي بالتهديد بالتشهير وكشف البيانات مقابل تقاضي مكافأةٍ معينةٍ.

وتتدنى نسبة من يعربون عن القبول/التسامح الاجتماعي، وترتفع نسبة من يؤكدون على الرفض والمطالبة بالمساءلة القانونية، لتصل إلى حدودها القصوى (٢ بالمئة مقابل ٨٢ بالمئة) في حالتين هما: حالة التلاعب وتزوير المستندات والوثائق لتحقيق المنفعة المادية الشخصية؛ وحالة السرقة والاختلاس من جانب المسؤول في القطاع العام لجانبٍ من المال العام نقداً أو عيناً لحسابه الشخصي.

الفساد في استطلاعات لاحقة

في استطلاعٍ للرأي العام حول الديمقراطية في الأردن في تموز/يوليو ٢٠٠٣، وخلافاً لكثيرٍ من التوقعات، لم تكن القضايا الخارجية هي التي تحدّد أولويات الأردنيين. فعند سؤال المستجيبين عن خمس مشاكلٍ تواجه الأردن، وطُلب منهم تحديد أهم مشكلةٍ من حيث أولوية المعالجة، جاءت مشكلة «الفقر والبطالة» كأهم مشكلةٍ من حيث أولوية المعالجة بنسبة ٥٨ بالمئة، وجاء في الترتيب الثاني «الفساد المالي والإداري» بنسبة ٢٤,٦ بالمئة في حين حلّت «القضية الفلسطينية» في المركز الثالث بنسبة ١٣,٧ بالمئة، واحتلت «القضية العراقية» المرتبة الرابعة بنسبة ٢,٠ بالمئة وأخيراً حلّت مسألة «تعزيز الديمقراطية وحرية التعبير» بنسبة ١,٤ بالمئة. وجاء ترتيب ثاني أهم مشكلةٍ تواجه الأردن من حيث أولوية المعالجة كالتالي: «الفساد والمحسوبية» بنسبة ٣٢,٩ بالمئة، «الفقر والبطالة» بنسبة ٢٥,٩ بالمئة، «القضية الفلسطينية» بنسبة ٢٥ بالمئة، «القضية العراقية بنسبة ١٠ بالمئة، و«تعزيز الديمقراطية وحرية التعبير» بنسبة ٥,٧ بالمئة. وبمقارنة نتائج هذا الاستطلاع بنتائج جميع الاستطلاعات السابقة حول تقويم أداء الحكومات (عما إذا كانت ستنجح في تحمل مسؤوليات المرحلة القادمة أو نجحت في تحمل مسؤولياتها منذ بداية التشكيل وحتى تاريخ الاستطلاع) نجد أن هناك انخفاضاً تدريجياً ومتذبذباً في نسبة المستجيبن الذين يعتقدون أن الحكومات كانت قادرةً على تحمل مسؤولياتها (وذلك منذ أن بدأ مركز الدراسات الاستراتيجية بقياس أداء الحكومات الأردنية عام ١٩٩٦)، ويقابل هذا الانخفاض ارتفاعٌ ملحوظٌ في نسبة المستجيبين الذين يعتقدون أن هذه الحكومات لن ولم تنجح في تحمل مسؤولياتها.

وعند النظر إلى موضوع **تكافؤ الفرص** في الأردن، تبيّن أن حوالى نصف المستجيبين **في استطلاع الديمقراطية عام ٢٠٠٣** يعتقدون أن هذا المبدأ غير مطبقٍ في الأردن، وثمة دلائل تؤكد على أن شيوع الفساد الإداريّ والماليّ (الاختلاس، والمحسوبية، والمحاباة، والواسطة) هو السبب الرئيس لانتشار الاعتقاد بعدم تكافؤ الفرص في الأردن. فعند سؤال المستجيبين الذين أفادوا بأن الأردن أصبح بلداً تسوده

المساواة إلى درجةٍ متوسطةٍ أو قليلةٍ، أو لا توجد مساواةٌ في الأردن، عن سبب اعتقادهم هذا، تبيّن أن من أسباب ذلك «الفساد بأشكاله المختلفة» من أسبابٍ، إذ بلغت النسبة ٣٥,٤ بالمئة، وجاء ثانياً في الأهمية «الطبقية الاقتصادية، والفقر، والبطالة» بنسبة ٢٨,٣ بالمئة . وينطبق هذا أيضاً الى حدٍ كبيرٍ على الذين أفادوا بأنه لا يوجد عدلٌ في الأردن، أو أن الأردن أصبح بلداً يسوده العدل الى درجةٍ متوسطةٍ أو قليلةٍ. وينطبق الشيء نفسه تقريباً على الذين أفادوا بأن مبدأ تكافؤ الفرص مطبقٌ الى حدٍ ما أو غير مطبقٍ في الأردن.

وبعد نحو سنتين من استطلاع الفساد، وفيما كانت لجنةٌ متخصصةٌ تقدّم للحكومة توصياتٍ لمتابعة قضايا فسادٍ أخرى، تطرق المواطنون الى هذه القضية في بحثٍ ميداني آخر أجراه مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الأردنية في شباط/ فبراير ٢٠٠٤. فقد جاءت مشكلة البطالة في المرتبة الأولى بصفتها «أهم مشكلةٍ تواجه الأردن الآن ويجب على الحكومة البدء بمعالجتها فوراً» عند ٤٠ بالمئة من مستجيبي العينة الوطنية، وعند ٣٣ بالمئة من فئة قادة الرأي التي تضم أكاديميين وإعلاميين وطلاباً جامعيين. وحلّ الفقر في الترتيب الثاني كأهم مشكلةٍ يجب على الحكومة البدء بمعالجتها فوراً، إذ أفاد بذلك ٢٤ بالمئة من العينة الوطنية و٢٣ بالمئة من عينة قادة الرأي. وجاءت قضية ارتفاع الأسعار في المرتبة الثالثة بنسبة ١٣ بالمئة عند العينة الوطنية، وبنسبة ٨ بالمئة عند قادة الرأي. وجاء في المرتبة الرابعة الفساد المالي والإداري عند ٤ بالمئة من العينة الوطنية و٦ بالمئة عند قادة الرأي. وفي موضوع محاربة الفساد، فإن نسبة من يعتقدون بأن الحكومة الراهنة (في شباط/ فبراير ٢٠٠٤) قد بدأت العمل على محاربته، قد بلغت ٤٠,٧ بالمئة. وهذه النسبة متطابقةٌ مع نسبة من توقعوا أن تنجح الحكومة عند التشكيل في محاربة الفساد، إذ بلغت النسبة آنذاك ٤١ بالمئة. وإن دلّ ذلك على شيءٍ، فإنه يشير إلى أن مشكلة الفساد المالي والإداري وتطبيق النزاهة والمساءلة والمطالبة بالشفافية ما زالت ملفاً ساخناً قد يفتحه المواطنون ويطرحونه أمام الدولة، سواء بصفتهم الفردية أم من خلال هيئات المجتمع المدني.

وتقترب من هذا التقويم مُدرَكات الأردنيين في شهر نيسان/ أبريل ٢٠٠٤ عن أداء الحكومة (الحالية) بعد نحو مائتي يوم من تشكيلها، في التعامل مع اثنتي عشرة قضيةً تهم المواطنين الأردنيين ـ على الرغم من بعض التفاوت بين آراء العيّنة الوطنية العامة وعيّنة قادة الرأي.

ـ فقد أعطَت العينة الوطنية لأداء الحكومة تقديراً سلبياً (أي أن نسبة من أفادوا أن الحكومة بدأت العمل على هذه القضية في استطلاع ٢٠٠ يومٍ كانت أقل من ٥٠

بالمئة) في تسع قضايا، هي: إنجاز قانون أحزابٍ متطورٍ، الحدّ من مشكلة الفقر، تخفيض المديونية الخارجية، تطبيق مبدأ العدل والمساواة، وتكافؤ الفرص بين جميع فئات الشعب، الحد من مشكلة البطالة، محاربة الفساد، تحديث التشريعات الاقتصادية، إنجاز الإصلاح، وتطبيق النزاهة (المساءلة، الشفافية).

ـ وقوّمت هذه العيّنة أداء الحكومة بإيجابيةٍ (أي أن نسبة من أفادوا أن الحكومة بدأت العمل على هذه القضايا في استطلاع ٢٠٠ يوم كانت أكبر من ٥٠ بالمئة) في تسع قضايا وهي: تعزيز الديمقراطية (تعميق النهج الديمقراطي)، إنجاز قانون انتخابٍ متطورٍ، رفع نسبة النمو الاقتصادي، تأمين الرعاية الصحية لجميع شرائح المجتمع، إدارة السياسة الخارجية، تفعيل دور القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية، تفعيل دور الشباب في التنمية السياسية والاجتماعية، زيادة مستوى الاستثمار في البلد، تفعيل دور المرأة في التنمية السياسية والاجتماعية.

- أما عينة قادة الرأي، فنظرت إلى أداء الحكومة بإيجابيةٍ (حسب المنهجية الموضحة أعلاه) في اثنتي عشرة قضيةً، هي: إنجاز الإصلاح الاقتصادي، محاربة الفساد، تطبيق النزاهة (المساءلة، الشفافية)، رفع نسبة النمو الاقتصادي، تحديث التشريعات الاقتصادية، زيادة مستوى الاستثمار في البلد، تأمين الرعاية الصحية لجميع شرائح المجتمع، إدارة السياسة الخارجية، تعزيز الديمقراطية (تعميق النهج الديمقراطي)، تفعيل دور القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية، تفعيل دور الشباب في التنمية السياسية والاجتماعية.

ـ وقوّمت عيّنة قادة الرأي أداء الحكومة بسلبيةٍ في قضايا، : إنجاز قانون أحزابٍ متطورٍ، الحدّ من مشكلة البطالة، تطبيق مبدأ العدل والمساواة وتكافؤ الفرص بين جميع فئات الشعب، الحدّ من مشكلة الفقر، وتخفيض المديونية الخارجية.

الأردن، والفساد، ومكوّنات الحكم الصالح

لنتحول الآن بمزيدٍ من التفصيل إلى وضع الأردن تحديداً في نموذج البنك الدولي عام ٢٠٠٢ ـ الذي تنتهي عنده البيانات ـ في ما يتصل بمؤشّرات مكوّنات الحكم الصالح الستة، بما فيها السيطرة على الفساد[١٣]. فإذا أخذنا التقويمات التقديرية للأردن للأعوام ١٩٩٦، ١٩٩٨، ٢٠٠٠، ٢٠٠٢، في مجال التمثيل السياسي والمساءلة (وهي من العناصر الجوهرية للنسق الديمقراطي)، فإننا سنتبين حالةً من التراجع المطّرد في الجانب السلبي: (-٠,١٤)، (-٠,١٩)، (-٠,٤١). غير

(١٣) المصدر نفسه.

أننا سنلاحظ أن تقدير أوضاع الاستقرار السياسي ومحاولات الإطاحة بالحكم بالقوة، وغياب العنف، بما فيه الإرهاب، يبدأ في الجانب الإيجابي، ثم يتحول إلى التقويم السلبي عام ٢٠٠٢: (+٠,٣٦)، (+٠,٠٥)، (+٠,٢٥)، (-٠,٤٤). أما تقدير فعالية الحكومة وكفاءة الخدمة المدنية، واستقلالها عن الضغوط السياسية، ومصداقية السياسات الحكومية، فتتخذ أول الأمر مساراً إيجابياً عام ١٩٩٨ غير أنه يميل إلى التراجع: (+٠,٠٩)، (+٠,٦٣)، (+٠,٤٣)، (+٠,٣٦).

يصدق هذا الاتجاه المنحني كذلك على قدرة الحكم التنظيمي في الإشراف على الأنشطة الاقتصادية والتنموية: (صفر)، (+٠,٥٩)، (+٠,٦٧)، (+٠,١٠)، وكذلك على حكم القانون: (+٠,١٩)، (+٠,٦٠)، (+٠,٥٧)، (+٠,٣٣). أما موضوع ضبط الفساد أو السيطرة عليه، فإنه يتخذ مساراً منحنياً؛ من بدايةٍ سلبيةٍ (-٠,٠٩) إلى صعودٍ إيجابي (+٠,٢٠) ثم إلى انحدارٍ نسبي (+٠,١٣) حتى يصل مرحلة الصفر (٠,٠) عام ٢٠٠٢، أي إلى السنة التي تكشفت فيها فضيحة «التسهيلات المالية»، وتورط عددٍ من أركان الحكم في حالةٍ من حالات «الفساد الأكبر».

لا شك أن التقديرات التي يطرحها البنك الدولي لمؤشرات الحكم الستة تفتح مُدخَلاتٍ واسعةً نسبياً لفهم مكوّنات الحكم الصالح ودرجة الترابط فيما بينها في مجالات الديمقراطية السياسية، ومأسسة القانون والقضاء، والتنمية الاقتصادية، وفعالية السلطة التنفيذية، وضبط الفساد بأشكاله كافةً. بيد أن هذا المنظور، حتى مع اقتدائه بالنموذج الديمقراطي الغربي، يغفل واحدةً من الخصائص المميزة في كثيرٍ من أنظمة الحكم العربية وربما في بلدانٍ ناميةٍ أخرى، ألا وهي انتفاء الحدود والخطوط الفاصلة بين «المال العام»، أي جملة الأصول الاقتصادية، والأرض، والموارد والثروات الطبيعة التي تؤتَمن عليها الدولة ومؤسساتها وتديرها نيابة عن مواطنيها من جهةٍ، والمال الخاص الذي يملكه أو يستحوذ عليه أركان السلطة وأفراد الأسر الحاكمة من جهةٍ أخرى، دون أن يكون لأية هيئةٍ صلاحية الرقابة عليها أو مساءلة الحاكم بشأنها. وفي مثل هذه الحالة، لا يكون ثمة معنىً للحديث عن صلاح الحكم، ناهيك عن مكافحة الفساد أو كبح جماحه.

الفساد والإصلاح في فلسطين: مقاربة مقارنة

خلال شهر آب/ أغسطس ٢٠٠٤، وصلت المطالبات بإصلاح السلطة الفلسطينية أوجها، وتصاعدت، إلى مستوياتٍ غير مسبوقةٍ، الدعوة إلى القضاء على بؤر الفساد وأصوله في مؤسسات الحكم والقطاع العام. وعلى الرغم من أن رئيس

السلطة الفلسطينية قد أقرّ أمام المجلس التشريعي في خطوةٍ غير معهودةٍ بأن ممارساتٍ خاطئةً قد حدثت في الماضي، وأنه سينظر في ما سيُقدّم إليه من مقترحاتٍ وما ينبغي اتخاذه من إجراءاتٍ، فإن أغلبية أعضاء المجلس ردوا بأن أكثر هذه المقترحات والتوصيات هي التي قدّموها إلى رئيس السلطة منذ أكثر من عامين، ولكنها، على الرغم من المراجعة والتذكير، ظلت قابعةً في أحد الرفوف أو في أحد الأدراج. وانتهى الأمر في أواخر ذلك بأن قرّر المجلس التشريعي تعليق جلساته شهراً كاملاً، اعتباراً من ٧ أيلول/ سبتمبر، ريثما يوقّع رئيس السلطة على القوانين والتشريعات التي صادق عليها المجلس بشأن الإصلاح[١٤].

وتجدر الإشارة إلى أن مطالبات الإصلاح التي كان المجلس التشريعي الفلسطيني قد طرحها أو صادق عليها قد جاءت بعد نحو سنة من الاستطلاع الميداني التوأم عن الفساد والإصلاح الإداري في القطاع العام الذي صممه مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الأردنية، وأجري في الأراضي الفلسطينية في أوائل عام ٢٠٠٢[١٥]. ونظراً إلى التشابه الكبير في المنهجية البحثية والتنظيمية والإدارية للاستطلاعين الميدانيين، والتطابق في التعريفات والمفاهيم المستخدمة فيها، مع اختلافٍ في عددٍ من الأسئلة للمستجيبين في الحالتين، فإن من المفيد أن نعرض هنا تحليلاً مقارناً موجزاً لنتائج هاتين الدراستين، مع التأكيد على أهمية النظر إلى السياق الزمني والسياسي الذي أجريَ فيه البحثان.

كان من الطبَعي، قبل أكثر من عامين ونصفٍ، أن ترى أغلبية الفلسطينيين في الاحتلال الإسرائيلي المشكلة الأولى التي تواجههم، فيما كان الأردنيون يعتبرون أن

---

(١٤) هذه الدول الأوائل هي: فنلندا، آيسلندا، الدنمارك، نيوزيلندا، سنغافورة، السويد، هولندا، أستراليا، النرويج، وسويسرا (ويتراوح تدرجها من ٩,٧ إلى ٨،٨ درجات، وعدد المسوح والمصادر من ١٢ إلى ٧، ويعادل الخطأ المعياري من ٠,١ إلى ٠,٩). أما على الطرف الآخر، فإن البلدان الثلاثة الأولى في المرتبة الأدنى في هذا المقياس (أي بعبارة أخرى، الأعلى مرتبة في انتشار الفساد)، فهي نيجيريا، وهاييتي، وبارغواي. ولا يفوت محللي تقرير الفساد لعام ٢٠٠٣ أن رؤساء سابقين لهذه الدول الثلاث كانوا، من جملة آخرين، بين من اختلسوا مئات الملايين، وربما عشرات المليارات من الدولارات، أثناء وجودهم في مدة الحكم في بلدان أخرى، مثل إندونيسيا، والفيليبين ـ مرتين ـ وزائير، وصربيا/ يوغوسلافيا، والبيرو، وأوكرانيا).

وترتكز المؤشرات والتحليلات التي تعتمدها منظمة الشفافية الدولية إلى عدد قليل من المصادر والمسوح في ما يتصل بالبلدان العربية والنامية الأخرى، ويرتفع فيها معادل الخطأ المعياري. كما أن المسح الإمبريقي المباشر الوحيد الذي اختارته لتناول أوضاع الفساد في الأردن يتميز، كما أوضحنا في موقع آخر من هذه الدراسة، بالهشاشة والتواء المنهجية والإطار المفهومي الذي ينظر إلى الفساد عموماً باعتباره مجسَّداً في «الواسطة»، على ما في هذا المصطلح من الغموض والإبهام.

(١٥) Khader Abusway [et al.], «Islah: The Issue of Reform in Palestine: A Comparative Study,» *International Affairs* (March 2003).

المشكلة الأولى لديهم تتمثل في سوء الوضع الاقتصادي والبطالة. إلى أن اللافت أن الأغلبية العظمى (٧١ بالمئة) من المستجيبين الفلسطينيين أعربوا عن اعتقادهم بأنه لا تعارض بين مقاومة الاحتلال ومحاربة الفساد. ويعود السبب في ذلك، كما تشير البيانات، إلا أن الأغلبية الغالبة (٨٣ بالمئة) يرون أن الاحتلال بحد ذاته يزيد من احتمالات الفساد. كما أن نسباً أعلى من الفلسطينيين (٤٣ بالمئة و ٣٧ بالمئة)، ترى أن الفساد منتشرٌ لديهم بدرجةٍ عاليةٍ جداً، أو عاليةٍ، مقابل (٢٦ بالمئة و٤٣ بالمئة) يحدّدون درجة الفساد في الأردن بأنها عاليةٌ جداً أو معتدلة.

كانت أكثرية الفلسطينيين (٥٣ بالمئة) ترى أن الفساد في القطاع الحكومي والعام قد ازداد خلال السنوات الثلاث السابقة على الاستطلاع بينما تصل هذه النسبة لدى الأردنيين إلى نحو الثلث. غير أن جانباً مما يميز الفئتين هو أن نحو الربع (٢٤ بالمئة) لم تكن تتوقع ارتفاع نسبة الفساد في السنوات الثلاث اللاحقة، يقابلها نحو الثلث (٣٤ بالمئة) في الأردن. وتتقارب بصورةٍ عامةٍ تقديرات المستجيبين لمدى انتشار الفساد في الأجهزة والبيئات والمؤسسات العامة في فلسطين والأردن، باستثناء قطاعات الشرطة، والأمن، والضريبة، والمعونة الاجتماعية حيث ترتفع النسب في الجانب الفلسطيني عما هي في الأردن.

الفساد في الاستطلاعين الأردني والفلسطيني هو الأكثر انتشاراً في هذه القطاعات على التوالي بالنسب التالية المقارنة: (٤٢ بالمئة، ١٤ بالمئة)، (٤٢ بالمئة، ١٢ بالمئة)، ٤٧ بالمئة، ٢٧ بالمئة). وقد سئل الفلسطينيون والأردنيون عن تقديرهم للدور الذي تقوم به سلسلة من المؤسسات ـ في القطاعين العام والخاص ـ لمكافحة الفساد. وتوحي مقارنة النتائج بصورةٍ إجماليةٍ إلى انعدام ثقة جمهور المواطنين، أو قلتها، بهذه الهيئات في هذا المضمار، مع استثناءاتٍ قليلةٍ. ومثلما لمسنا في استعراض نتائج الاستطلاع الأردني، فإن أغلبيةً إجماليةً تتراوح بين (٥٠ بالمئة) و (٦٢ بالمئة) من المستجيبين الفلسطينيين ترى أن عدداً من المؤسسات مثل المجلس التشريعي الفلسطيني، ومنظمات المجتمع المدني، والأحزاب والقوى السياسية الأخرى، وأجهزة الأمن والقضاء، إما أنه ليس لها دورٌ فعالٌ على الإطلاق، أو أن لها دوراً ضئيلاً في مكافحة الفساد.

في الوقت الذي كان أفراد العيّنة الفلسطينية ـ القريبة الحجم من نظيرتها الأردنية ـ يعلقون بعض الآمال آنذاك على فعالية وسائل الإعلام، ويعتقدون أنها ستكون فعالةً في محاربة الفساد إلى درجةٍ كبيرةٍ (١٧ بالمئة) أو معتدلةٍ (٢٨ بالمئة) (وذلك قبل تزايد دور «الشارع» الفلسطيني والمجلس الوطني التشريعي في الآونة

الأخيرة، فإن الأردنيين يشاركونهم هذا الموقف بالنسبة إلى ديوان الرقابة والتفتيش آنذاك باعتبار أن له فعاليةً متوسطةً في هذا المجال، في حين أعطي مجلس النواب والمؤسسات الأهلية مرتبةً متدنيةً أو متدنيةً جداً في هذا المجال، وربما أُعطي ديوان الرقابة والتفتيش هذا التقويم لأنه كان الأكثر ظهوراً وبروزاً في أعين الناس في ذلك الوقت، قبل أن تدخل دائرة مكافحة الفساد الساحة بصورةٍ قويةٍ وواضحةٍ منذ انكشاف فضيحة التسهيلات المالية البنكية.

من جهةٍ أخرى، تتقارب تقويمات العيّنتين الفلسطينية والأردنية وتوجهات المستجيبين حول مدى التسامح والقبول الاجتماعي بممارساتٍ وأوضاعٍ معينةٍ من الفساد في المؤسسات الحكومية والعامة، وضرورة إخضاع ممارسي الفسادَ للمساءلة والمحاسبة القانونية. وتتراوح هذه الأوضاع والممارسات، من وعودٍ من مرشحٍ انتخابيٍ بتأمين الوظائف لأنصاره في حالة الفوزإلى قيام مسؤولٍ تنفيذيٍ بتأمين هذه الوظائف، أو منح معوناتٍ اجتماعيةٍ لغير المستحقين، أو اشتراطه حصةً له لقاء خدماته للأفراد أو المؤسسات، أو تزويده ببياناتٍ ووثائق سريةٍ عن العقود والمقاولات، مالية أو ضريبية، أو التهديد، التشهير، أو سرقة المال العام. ويعرب أفراد العينتين، عن رفضهم وإدانتهم لهذه الأوضاع ومطالبتهم إخضاع المتورطين للمحاسبة القانونية في تصاعدٍ مطردٍ في الموقف من هذه الممارسات، وبهذا الترتيب. وقد تتفاوت درجات القبول أو التسامح الاجتماعي أو الرغبة في إيقاع القصاص القانوني في المسؤولين عن هذه الممارسات الفاسدة بين أفراد العينتين. غير التوجه العام للمستجيبين يوحي بالرفض والإدانة في أغلب الأحوال.

ينبغي التأكيد في هذا المجال مرةً أخرى على البعد السياقي لهذين الاستطلاعين. ويمكن القول إنه لو أجري هذان البحثان الميدانيان في أيامنا هذه، لخرجنا بنتائج مختلفةٍ سواء من حيث درجة انتشار ممارسات الفساد، أم تحديد الجهات الأكثر تورطاً في القطاع العام، أم تبيان الهيئات الأكثر فاعليةً في مكافحتها أو الحدّ من انتشارها .

ملاحظات ختامية

كان من أهداف الدراسة الميدانية للفساد، وما ارتبط بها أو تلاها من استطلاعاتٍ أخرى، استقصاء آراء أفراد العيّنة الوطنية العامة حول ظاهرة الفساد من حيث شعورهم بأهميتها من بين المشكلات التي تواجه الأردن، وتقويمهم لمدى انتشار أنواع منها مثل الرشوة والاختلاس والتزوير والابتزاز والمحسوبية والواسطة، في مجموعةٍ من الهيئات والدوائر والأجهزة الرسمية ومؤسسات الخدمات والمرافق العامة. كما توخّت الدراسة التعرف على تقويم المواطنين لدور وأداء وفعالية عددٍ من

المؤسسات في القطاع العام وفي المجتمع المدني في المتابعة والرقابة والكشف عن ممارسة الفساد مثل دائرة مكافحة الفساد وديوانيْ المحاسبة والرقابة والتفتيش، والجهاز القضائي، ومجلس النواب، ووسائل الإعلام، والمنظمات غير الحكومية. كما سعت الدراسة إلى استشفاف توجهات الجمهور حول درجة التسامح والقبول الاجتماعي لممارسات الفساد، أو ضرورة إخضاع الفاسدين للمحاسبة القانونية.

من المثير للاهتمام على الصعيد المفهومي أن الموقف «الشعبي»، ممثلاً في مدرَكات المواطنين لظاهرة الفساد، يتواءم في خطوطه العريضة والمنظور الذي تطرحه هيئاتٌ عالميةٌ (ولا سيما البنك الدولي) حول اعتبار محاربة الفساد حلقةً واحدةً، بل جزءاً لا يتجزأ، من منظومةٍ من المكوّنات التي تسهم في قيام الحكم الصالح، أو يؤدي غيابها إلى خللٍ بنيوي في نسق الحكم أو قصورٍ جدي في مؤسساته المختلفة. وتتجلى عناصر هذه المنظومة، كما أظهرت استطلاعاتٌ سابقةٌ ولاحقةٌ لمركز الدراسات الاستراتيجية في جملةٍ من القضايا، من بينها: تطبيق مبدأ العدل والمساواة وتكافؤ الفرص بين جميع فئات الشعب، تحديث التشريعات الاقتصادية، الحدّ من مشكلتي الفقر والبطالة، إنجاز قانون أحزابٍ متطورٍ، تخفيض المديونية الخارجية، محاربة الفساد، إنجاز الإصلاح، وتطبيق النزاهة (المساءلة، الشفافية).

تقدم النتائج الأولية للاستطلاع مؤشراتٍ قويةً على أن لدى جمهرة المواطنين في الأردن إدراكاً واضحاً لانتشار ممارسات الفساد في العديد من مؤسسات القطاع الحكومي. كما تشير البيانات إلى أن وعي المستجيبين، وبالتالي مشاعرهم وتوجهاتهم ومواقفهم إزاء الفساد، تتفاوت في قوتها وحِدّتها بين نوعٍ وآخر من الممارسات.

ـ في رأي أغلبية المجيبين (نحو ٥٤ بالمئة)، فإن ممارسات الفساد المختلفة، مثل اختلاس المال العام، والتزوير والابتزاز والمحسوبية/الواسطة، تحتل، بعد الوضع الاقتصادي، المرتبة الثانية بين المشكلات التي تواجه الأردن الآن. ويشير ذلك، من جملة أمورٍ أخرى، إلى عمق درجة الوعي العام لدى المواطنين لهذه المسألة، وإلى رفضهم المعلن والضمني ـ وبنسبٍ غالبةٍ تتراوح بين ٧٥ بالمئة و ٩٥ بالمئة ـ لعددٍ من ممارسات الفساد، ومطالبتهم ـ بل توقعاتهم ـ بضرورة مكافحتها والحدّ منها.

ـ و إذا ماأخذنا بالاعتبار أن (١٦ بالمئة) من العيّنة الوطنية لا يرَون أن ثمة فساداً في الأردن، فإن (٢٨ بالمئة) من بقية المستجيبين يعتبرون «المحسوبية والواسطة» هي الأكثر ضرراً، وهي، في الوقت نفسه، الأكثر انتشاراً في مؤسسات القطاع الحكومي العام. وقد عُرّفت المحسوبية/الواسطة في هذا البحث، ربما للمرة الأولى، لتعني «قيام المسؤول التنفيذي في مؤسسةٍ حكوميةٍ، أو شخص متنفذ في إحدى الهيئات

العامة أو مؤسسات القطاع الخاص، سعيا وراء تحقيق مكاسب ماديةٍ أو معنويةٍ أو سياسيةٍ أو اجتماعيةٍ، بإعطاء الأفضلية والأولوية للأقارب والأصدقاء والمعارف في حالات الاختيار والتعيين والترقية الوظيفية في المؤسسة الحكومية/ العامة، وفي حالات منح العطاءات والمناقصات على المشترَيات والعمليات التجارية الأخرى، وذلك دون التقيد بالقواعد والشروط القانونية المرعية، ودون النظر بالضرورة إلى اعتبارات الجدارة والمؤهلات والاستحقاقات وتكافؤ الفرص.

ـ وفي حدود التعريفات والإيضاحات لمعنى الممارسات الداخلة في نطاق الفساد، يأتي في المرتبة الثانية من حيث الضرر والانتشار ممارستان أخريان هما؛ الاختلاس أو سرقة المال العام (١٦ بالمئة)؛ ثم الرشوة نقداً أو عيناً (١٢ بالمئة)؛ فالتزوير والخداع بالتحريف والتلاعب بالمعلومات والوقائع والوثائق واستخدامها لمنفعةٍ خاصةٍ (١٠ بالمئة)؛ فيما يفيد (١٦ بالمئة) أن الفساد يحتل المرتبة الثانية في إلحاق الضرر بالصالح العام، دون تحديدٍ لشكله أو نوعه.

ـ وعلى المستوى المنوالي للتحليل، فإن أغلبية المجيبين تعرب عن رفضها لممارسة أنواع محددةٍ من وجوه الفساد في أجهزة الدولة، وتطالب بإخضاع من يمارسونها للمساءلة والمحاسبة القانونية والقضائية؛ وهي، من حيث الأولوية والأهمية، ممارسات الاختلاس (٨٢ بالمئة)، والتزوير (٨٢ بالمئة)، والرشوة، (٧٧ بالمئة). ولا تتعارض هذه المطالبة بالضرورة مع تقدير (٤٩ بالمئة) من العينة بأن المحسوبية والواسطة تتمتعان بالتسامح الاجتماعي، بمعنى أن هاتين الممارستينْ شائعتان في المجتمع، وربما تحظيان ببعض القبول.

ـ وفي معرض الحديث عن التسامح تجاه ممارسات الفساد من جهةٍ، ورفضها والمطالبة بإخضاع من يمارسونها للمساءلة والمحاسبة القضائية من جهةٍ أخرى، يُظهر لنا تحليل المتغيرات والثوابت في البيانات الإحصائية بعض المؤشرات الدالّة المهمة. ولنأخذ على سبيل المثال، ثلاثةً من «الثوابت» في العيّنة العامة لمسح الفساد والإصلاح في الأردن هي: التحصيل العلمي، والفئة العمرية، والجنوسة (النوع الاجتماعي) بغرض اكتشاف ما إذا كانت لهذه العوامل أية آثارٍ ملموسةٍ في تحديد نوعية «الموقف» أو «الحكم» الذي يبديه المستجيب حول واحدةٍ من ممارسات الفساد الصارخة مثل اختلاس المال العام. وليكن السؤال الموجه إلى أفراد العينة هو موقفهم من إخضاع موظفٍ مسؤولٍ في القطاع العام الحكومي، يسرق لنفسه أو لحسابه الخاص جزءاً من المال العام، نقدا أو عيناً، للمحاسبة القانونية. ومن الملاحظات اللافتة في هذا الصدد:

(١) ثمة ترابطٌ واضحٌ مطّردٌ بين مستوى التحصيل العلمي للمستجيبين الأردنيين من جهةٍ، وبين درجة تشددهم في ضرورة إخضاع مسؤولي القطاع العام للمساءلة والمحاسبة القضائية بسبب اختلاسهم للمال العام من جهةٍ ثانيةٍ. ففي حين يبلغ معدل النسب العام لمن يطالبون بإيقاع مثل هذه العقوبة بتلك الفئة من ممارسي هذا النوع من الفساد (٨٣ بالمئة)، فإن النِسب تتدرج بشكلٍ متصاعدٍ من (٦٧ بالمئة) للأميين والملمّين، إلى (٧٥ بالمئة) لذوي التعليم الابتدائي، و(٨٧ بالمئة) للإعدادي الأساسي، و(٨٨ بالمئة) للثانوي، و(٨٦ بالمئة) لحمَلة البكالوريوس.

(٢) ثمة ترابطٌ واضحٌ عموماً أيضاً في أوساط البالغين بين الفئة العمرية من ناحيةٍ، ودرجة المطالبة بإخضاع الفاسدين من هذه الفئة للمحاسبة القانونية من ناحيةٍ أخرى. وتعلو نسبة المطالبين بإيقاع هذه العقوبة بسارقي المال العام إلى (٨٦ بالمئة) من العينة الوطنية في أوساط الشباب من الجنسين (١٨-٣٠ سنة)، ثم تتناقص إلى (٨١ بالمئة) للفئة العمرية (٣١-٥٠ سنة)، ثم إلى (٧٩ بالمئة) لمن تزيد أعمارهم عن الحادية والخمسين، بينما يبلغ المعدّل العام للفئات العمرية كافة نحو (٨٣ بالمئة).

(٣) أما في الجانب الجنوسي، فيتماثل المعدّل العام لنِسب جميع الإناث مع نظيره لدى الذكور ولدى العيّنة الوطنية بصورةٍ عامةٍ. غير أن نِسبة الإناث (٨١ بالمئة) المطالبات بتقديم مختلسي المال العام إلى القضاء تقلّ عن تلك التي للذكور (٨٥ بالمئة) بدرجةٍ ملموسةٍ. ويمكن أن يُعزى هذا التفاوت إلى أن تفصيلات الممارسات الفاسدة ليست لصيقةً بصورةٍ مباشرةٍ بواقع المرأة الشخصي والعائلي والاجتماعي، على الرغم من ضخامة الأدوار و وتعدد الأعباء التي تتحملها.

إذا جاز للباحث أن يطرح تعليلاً لمثل هذه الترابطات، فإن الإطار العام الذي تدور فيه حياة المستجيبين الأردنية قد تساعدنا على فهم أوجه التباين في إجاباتهم. ويجدر بنا قبل ذلك أن نستحضر بعض خصائص العينة الوطنية الأردنية التي ضمّت ألفاً ومائتي فردٍ من محافظات البلاد الاثنتي عشرة.

إن فئة المتعلمين، بحكم قدرتهم على التفاعل والتواصل من خلال وسائل الاتصال والإبلاغ الشفوية والمقروءة والمسموعة والمرئية، هم الأكثر اطلاعاً على ما يدور حولهم من ممارسات الفساد، كبيرها وصغيرها على السواء. وقد تتزايد لديهم هذه القدرة، ويتعمّق بالتالي وعيهم لأسباب هذه الممارسات ونتائجها الوخيمة على الوضع العام. وإذا ما أضفنا إلى تلك الاعتبارات أن نحو ثلثيْ العينة قد أنهوا مرحلة التعليم الثانوي، وأن ما يقرب من الربع قد أكملوا التحصيل الجامعي على مستوى الدبلوم المتوسط والدرجة الجامعية الأولى وما بعدها (أي أن نسبة الأميين والملمين

بالقراءة لا تتجاوز (١١ بالمئة) من العينة)، لأدركنا واحداً من الأسباب الرئيسة التي تجعل المتعلمين عموماً أكثر وعياً وأكثر حدةً في موقفهم من ممارسات الفساد.

ولا يغرب عن البال أن الفساد يمثل، كما ألمحنا في أكثر من موقع في هذه الدراسة، الهم الأساسي الثالث للأردنيين بعد سوء الوضع الاقتصادي والبطالة. ولا يخفى أن شيوع الفساد، ما خفي منه وما ظهر، سيضيف بعداً ثالثاً إلى الهمّ الجماعي العام في أوساط الأردنيين، ويزعزع ثقتهم، إن لم يقوّضها، بصلاح الحكم وبسلامة الأسس التي يقوم عليها عددٌ من مؤسّساته السياسية والاجتماعية والقانونية.

ـ وبوسع الباحث أن يلاحظ أن نِسباً ملموسةً من المجيبين في استطلاعاتٍ لاحقةٍ تميل إلى اتهام السلطة التنفيذية، ممثلةً بالحكومات المتلاحقة، بالقصور والتقصير في هذا المجال، وتطالبها بالتصدي لمعالجة ظاهرة الفساد المالي والإداري في الأردن من خلال سياساتٍ وإجراءاتٍ وبرامج واضحةٍ وحازمةٍ. وتُوجه نِسبٌ ملموسةٌ أخرى من الأردنيين هذه المطالبات نفسها، وإن بدرجةٍ من القوة أقل قليلاً، إلى مجلس النواب، والقوى السياسية والحزبية والنقابية ومؤسسات المجتمع المدني الأخرى.

ـ وفي استطلاع الفساد قبل عامين ونصف العام، يقابل هذه التوقعات والمطالب نسبةٌ متدنيةٌ من التقدير والتقويم ـ وربما خيبة الأمل ـ تجاه أداء مؤسسات الرقابة والاستقصاء والمتابعة (الحكومية والأهلية على حدٍّ سواء) في مجال لجم الفساد والحدّ منه في الأردن. يضاف إلى ذلك أن نسبةً عاليةً تقرب من نصف العيّنة المدروسة تتوقع أو تتخوف من أن تستمر ممارسات الفساد على وضعها الحالي أو تتزايد في المستقبل المنظور.

ـ إن مدرَكات الأردنيين في استطلاع الفساد، وفي مسوح سابقةٍ ولاحقةٍ، تشير بمجموعها إلى جملةٍ من مواطن الخلل في بنية الحكم وجوانب القصور الجديّ في أداء مؤسّساته. كما تُنبّه إلى سلسلةٍ من السياسات والإجراءات التي ينبغي اتخاذها على مستوى السلطة التنفيذية في الميادين السياسية والتشريعية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية لكبح جماح الممارسات الفاسدة في البلاد.

ـ يمكن القول إن ثمة مطالبةً صريحةً وضمنيةً في آنٍ معاً، بأن تواصل أجهزةٌ معينةٌ مثل دائرة مكافحة الفساد، والقضاء، الجهود التي بدأت منذ الربع الأول من العام ٢٠٠٢، وأن لا تتحول هذه المساعي إلى فوراتٍ عابرةٍ سرعان ما تخمد فور اندلاعها، ولا تصحو مرةً أخرى إلا بهزاتٍ وفضائح فسادٍ جديدةٍ لا يمكن أن يغفرها المواطنون.

ـ ثمة من ناحيةٍ أخرى، دعوةٌ واضحةٌ ومطالبةٌ صريحةٌ إلى المجلس النيابي باعتبار الفساد وممارساته في القطاع الحكومي والعام قضيةً حيويةً ووطنيةً ملحةً تستدعي المتابعة الدائمة، وتستلزم الابتعاد بهذه المسألة عن إطار المصالح الشخصية أو الجهوية. وتُوجَّه هذه المطالبة ذاتها إلى اللجان والهيئات الرسمية التي درجت في الآونة الأخيرة على تقديم توصياتها ومقترحاتها إلى الأجهزة المعنية، دون أن يعلم المواطن العادي حظ هذه التوصيات من المتابعة أو التنفيذ.

ـ وقياساً على البوادر التي تبدت في الصحافة الأردنية خلال السنتين الماضيتين، يظل لوسائل الإعلام في القطاع الخاص، وحتى في حدود سقف الحرية النسبي المتاح لها، دورٌ فعّال ومؤثرٌ في الكشف عن مصادر الفساد، والإشارة إلى ممارساته وممارسيه عن طريق الاستقصاء المهني والموضوعي، بعيداً عن محاولات التهويش والإثارة.

تعقيـــب (١)

طاهر كنعان

استمتعت بقراءة هذه الورقة، لما اشتملت عليه من دراسةٍ ميدانيةٍ لموضوع إدراك جمهور عيّنةٍ إحصائيةٍ منتقاةٍ بعنايةٍ من ضمن إحصاءٍ غير منشورٍ للسكان في حدود علمي لكن الوصول إليه متاحٌ على ما يبدو للباحثين، إلا أني لاحظت فيها خللاً منهجياً أساسياً يتمثل في أنها وصفٌ لحالةٍ ليست في رأيي الحالة المثالية التي يُفهم من خلالها إطار الفساد في الأردن. ويجب هنا التمييز بين عدة أمورٍ.

إن الجريمة العادية مثل جريمة السرقة تتعلق بما يمكن تسميته بـ «التربية النفسية»، فهي عملٌ فرديٌ يؤدي إلى التعدي على حقوق المواطنين من قِبل أحد المواطنين. ولكن الفساد النسقي على **نوعينْ**: نوعٌ ضمن القانون ولكنه يثير اعتراضاً أخلاقياً عميقاً عليه، ونوعٌ خارج القانون. من هنا إذا ما أردنا أن نأخذ حالةً معينةً تمكّننا من فهم إطار الفساد كله الذي يجري في بلدٍ مثل الأردن؛ فإن الحالة ليست حالة «حالة بنك البترا». فهذا المصرف مثالٌ لنفوذ شخصٍ معيّنٍ استخدم مؤسسةً ماليةً كفؤةً من الناحية التقنية كمصرفٍ ناجحٍ، واستخدم التسهيلات في شراء الجاه والوصول إلى نفوذٍ في دائرة أصحاب الأمرِ في البلاد، إلا أن هذه التسهيلات فضلاً عن تسيبٍ وميوعةٍ في إدارة سياسة المصرف المالية أدّت إلى إفلاسه. لكن ما الذي حصل؟ لقد قام النظام أولاً بتهريب المتهم، ثمّ أحال بعد ذلك الموضوع إلى «محكمة الأمن» وهي محكمةٌ عسكريةٌ. الحالة الأخرى تبدو وكأنها إيجابية، بمعنى الادعاء بأنه قد تمت محاكمة رئيس المخابرات، لكنّ حكماً يصدر عن محكمة أمن الدولة حكمٌ منقوصٌ لأنه من الممكن الإحالة إلى القضاء العادي الذي يشتطيع البت بالدعوى، ويغدو قراره قابلاً من الناحية الحقوقية والقانونية للتنفيذ خارج البلاد، ومثلاً لو أن أحمد الشلبي كان محكوماً من محكمةٍ مدنيةٍ لتمّ استلامه منذ فترةٍ طويلةٍ عن طريق الأنتربول. أريد من ذلك القول إن الإحالة إلى محكمة أمن الدولة حمايةٌ للمتهم وليس

تحقيقاً ناجزاً للعدالة. ماحدَث بشأن «بنك البترا» شيءٌ آخر، فالجهة التي وُكِّلت بتفليس البنك هي أيضاً جهةٌ فاسدةٌ، بدليل التصرف بأموال البنك التي تمّ بيعها، وتمّ بيع بيت أحمد الشلبي بسعرٍ أبخس مما يستحقه، لأن من اشتراه ينتمي إلى أصحاب النفوذ.

الخلَل المنهجي الثاني الذي كنت أتوقع من الباحث أن ينتبه له، هو عدم تساؤله عن دور المخابرات في أن تكون حكَماً بقضايا الفساد؟ المخابرات جهة تحصيلٍ للمعلومات وليست جهةً مخوّلةً بالمحاسبة. إن الجهة المخوّلة بالمحاسبة في النظام جهتان: ديوان المحاسبة وديوان الرقابة والتفتيش. ديوان المحاسبة مصاب بخللٍ، ففي الدستور الأول قبل تعديله كانت السلطة التشريعية تنتخب رئيساً، ينتقي رئيس ديوان المحاسبة ليكون مسؤولاً أمام السلطة التشريعية لمحاسبة الدولة، بينما نقلت صلاحية ذلك بعد تعديل الدستور إلى رئيس مجلس الوزراء، على أن تكون للسلطة التشريعية حقّ فصله. يمثل ذلك إضعافاً لجهةٍ رقابيةٍ أساسيةٍ هي ديوان المحاسبة.

إن ديوان الرقابة والتفتيش الذي أخذ علاماتٍ عاليةً في الاستفتاء لم يحظَ في البحث ولو بفقرةٍ واحدةٍ عن مجالات عمله؟ و لماذا كوّن هذه السمعة الجيدة؟ وما الأمور التي تعاطى معها بأهم مما تعاطت معه دائرة المخابرات؟ ليس غريباً ألا يسمع أحدٌ ما بدائرة مكافحة الفساد في المخابرات لأن وجود ها ليس المرجع الصحيح للمحاسبة في موضوع خطيرٍ أو في مثل محاسبةٍ عن الرشوة والاختلاس والتزويروالابتزاز، وهذه كلها موجودةٌ في الإدارة الحكومية، وكأن الموضوع هو موضوع الفساد في الإدارة الحكومية وليس في النظام الاقتصادي والاجتماعي العام.

شيء آخر يتعلق بموضوع التسهيلات المالية، فهذه في أساسها ليست اختلاساً ولا سرقة أموالٍ من البنوك ولا عملية نصْبٍ عليها، ولقد كشفت في العام ٢٠٠٢، في حين أنها بدأت منذ العام ١٩٩٨ بعمليةٍ غسيل أموال القناة التي ترتبط بها في المخابرات العامة، إلا أن الحكومة الأمريكية أخذت بعد الحادي عشر من أيلول/ سبتمبر تراقب موضوع انتقال الأموال، فظهرت لديها عمليات غسيل الأموال، وحين أغلقت الحنفية انكشفت المصارف في ورطة التسهيلات المعطاة. ماذا حدث بعد ذلك؟ أصدرت محكمة أمن الدولة بحق المتهم الرئيسي حُكماً بسجنه لمدة ثماني سنين، لكنهم قاموا بعد صدور الحكم بـ «خصم» أربع سنينٍ منها كـ «حسن سلوكٍ»، ويقيم المحكوم الآن في فيلا في العقَبة وليس في السجن.

تعود هذه الأمور الى الحقيقة التي كان من الممكن وصفها بشكلٍ عميقْ في البحث إلى النظام الاقتصادي والاجتماعي، وهو ما يثير سؤال: هل في النظام تكافؤ

فرص؟ وهل لديه آلياتٌ تمكِّن من المحاسبة؟ إن لدى النظام في الحقيقة آليات تغييب المحاسبة التي تمكّن صاحب الأمر من التعدي على حقوقٍ كثيرةٍ، ومنها حقوق الملكية العامة. وهناك كلامٌ كثير عن التعدي على الغابات وتحويلها إلى ملكياتٍ خاصةٍ، كما أنّ هناك قضايا كثيرةً أكبر من سرقة أسئلة الامتحانات، ومن إيقاف عملية غسيل أموالٍ يقوم فيها بعض المتنفذين في المخابرات.

هذا موضوعٌ طويلٌ، و في الحقيقة من الصعب الدخول، لكني رغبت أن أشير إلى بعض معالمه الأساسية. وفي الختام أشير إلى أن هناك مشروعيْن قد فشلا : مشروع إعلان السياسي عما يملك قبل دخوله معترك السياسة أو ترشحه في الانتخابات، ومشروع من أين لك هذا؟ لقد فشل المشروعان لأن هناك مصالح حريصة على استمرار النظام في تسهيل الأمور التي تندرج في نطاق الفساد.

تعقيـــب (٢)

وهيب الشاعر(*)

١ ـ مقدمـة

تجمع معظم البحوث المقدّمة عن الفساد في الوطن العربي على أن الجانب الأهم في موضوع الفساد العربي، المنبعث من غريزة النهم الإنساني للمال والسلطة، ومن العفَن المؤسّسي الذي يتأتى مع مرور الزمن، هو ما يخص الأنظمة العامة المسيطرة على الوطن العربي، في اقتسام النفوذ السياسي والموارد الاقتصادية، سواء في المجالات الإعلامية والثقافية والاجتماعية، أو في النظام العربي العام، أو في علاقة الوطن العربي بالنظام الدولي. ويدلّ ذلك على أنه يجب أن يكون تركيز الخطط والبرامج والمساعي لإصلاح الفساد على إصلاح الأنظمة القائمة، وليس مجرد معاقبة الفرد المقترِف للمخالفة، والتي قد لا تدينها بالضرورة القوانين المعمول بها.

يستند الباحثون جميعا إِلى منهجية البنك الدولي في العقدين الماضيين وبعض دراسات الأكاديميين والمفكرين في الغرب، وذلك في النظر إلى مكافحة الفساد كعنصرٍ أساسي من العناصر المكوّنة للحكم الصالح، وأن المكافحة الناجعة للفساد لا يمكن أن تتحقّق في غياب العناصر الأخرى. ولكن الورقة التي غطت حالة الأردن اقتصرت في استعراضها لقضية الفساد في الأردن على الفساد المالي والإداري في القطاع العام، وعلى استطلاعات الرأي في الأردن التي تُعتبر غير واضحة الاستقلالية، والتي أكدت أن المجتمع الأردني مدركٌ لحقيقة تفشي الفساد ورفضه لذلك، ماعدا بعض التقبل أو التفهم لبعض أنواع الفساد كالمحسوبية والواسطة، والمطالبة بمزيدٍ من النجاح في مكافحته. ونستكمل فيما يلي ما جاء في الورقة كما يراه المعقب.

(*) باحث من الأردن.

٢ ـ الكيانية القطرية

لعل الأردن نموذج لما أثمرته مرحلة الاستعمار الأوروبي في الوطن العربي، إذ يشكو الكيان الأردني من عيوبٍ جوهريةٍ تتمثّل في اجتزائه من أشقائه، وفي عدم تمايز هويته وشخصيته الاجتماعية الثقافية والتاريخية بسبب ذلك، وفي فقدانه الاكتفاء الذاتي الذي فرَض عليه الاعتماد على الدعم الخارجي واستحقاقات ذلك الدعم، إن كان اقتصادياً أم أمنياً أم إعلامياً أم دبلوماسياً، وفي قيام الكيان الأردني ورسم حدوده بقرارٍ بريطاني ـ فرنسي، وليس استجابةً لمطالب أهله وشعبه، أو لقيام أي تمردٍ أو تنظيمٍ يعبّر عن ذلك، أو عن عصبيةٍ وطنيةٍ أردنيةٍ، مما يرهق الاستقرار والتنمية واللحمة بين الشعب والدولة، ويخلق فجوةً بينهما.

لقد رأى الأردن بقيادة الملك حسين في المشروع القومي خطراً على كيانه وعلى نظامه خلال فترة المدّ الثوري والقومي بقيادة عبد الناصر. وبعد فقدان الضفة الغربية عام ١٩٦٧، والصدام المسلح مع فصائل المقاومة الفلسطينية في الأردن، ومن ثم قرار مؤتمر القمة العربية في الرباط عام ١٩٧٤، باعتبار منظمة التحرير الفلسطينية الناطق الشرعي والوحيد باسم القضية الفلسطينية والشعب الفلسطيني أينما كان، أصبح الخطاب السياسي الأردني الرسمي أكثر جرأةً وصراحةً في اعتماد القطرية الأردنية عقيدةً ومنهجاً سياسياً له، ودون أن يكون قد تمت معالجة أي من العيوب الكيانية التي رافقت قيام الكيان الأردني منذ العام ١٩٢١. وفي هذا المجال لقد وجدت أن كافة الأوراق التي قدّمت في هذه الندوة خاليةٌ من مفهوم الكيانية الصالحة والقادرة على تحقيق الوفاق الداخلي والسيادة الوطنية الحقيقية، وصدّ النفوذ الخارجي الاستعماري.

٣ ـ التكوين

فشل الكثير من الدول العربية ومنها الأردن في التعامل الناجح مع تكوين شعوبها والمقيمين فيها، بسبب التباين الثقافي والعرقي والطائفي للمواطنين الأصليين في هذه الدول، وكذلك بسبب تعاظم إحجام الجاليات المهاجرة طوعاً أو قسراً، أو الوافدة لأسباب العمل والتكسب. وقد ساهم في هذا الفشل تصلب الفوارق الثقافية أو العرقية والطائفية والعشائرية، وصعوبة ذوبانها في الأطر والهويات القطرية المستجدة، والمخاطر الأمنية النابعة من هذا التباين في الفروقات والهويات، وكذلك بسبب عدم رغبة أنظمة الحكم العربية والشعوب أحياناً، بتبني الصيغ والمفاهيم المعاصرة للمواطنة والقدرة عليها، والتي تبدو جليةً في المجتمعات الغربية، من حيث التوجه المؤسّسي والمساواة وحكم القانون.

وفي الأردن بدأت الهجرة إليه من سوريا وفلسطين ولبنان ومصر في القرن التاسع عشر، وذلك إلى القرى والمدن الصغيرة حيث العشائرية والطائفية التي كانت حال المجتمع والاقتصاد الأردني حينذاك. ومنذ نكبة فلسطين في العام ١٩٤٨ تعاظمت الهجرة من فلسطين، حتى أصبحت أعداد الفلسطينيين كبيرةً للغاية، وقد أثارت الكثير من الحساسية حول تجاوزهم حدود الأغلبية، مع الإصرار على حق اللاجئين منهم بالعودة وعدم التوظيف. وقد نشأ عن هذا الحال إفسادٌ للعلاقة بين كلٍ من الدولة وشرائح من الأردنيين مع الفلسطينيين. وتفرض عيوب الكيان والتكوين الأردنيين استحقاقاتٍ هامةً وربما حاسمة في إمكانية تحقيق الحكم الصالح، وذلك بسبب الخلل الهيكلي في الوئام والأمن الداخليينْ والخارجيينْ النابعينْ من تلك العيوب.

٤ ـ الدستور

لم تحظَ المؤسسة الدستورية في الوطن العربي بالكثير من الاحترام، ناهيك عن القدسية التي تحيطها في العالم المتطور، وذلك في طرق صياغة الدساتير العربية، أو في الالتزام بمعانيها ومقتضياتها، أو في مبرّرات تعديلها، حتى إن بعض الدول العربية لم تبدأ العمل بها بعد. وفي الأردن تكرّست ذكرى الملك طلال بدستور العام ١٩٥٢ الذي كان متأثراً بالفكر السياسي الأوروبي، حيث نصّ على «أن الشعب مصدر السلطات»، وأن الحريات والأحزاب السياسية مصانةٌ، وأن الحكم ملكيٌ نيابيٌ، وأن تعليمات الملك الشفهية والخطية لا تعفي الوزراء من ضرورة الفوز بالثقة والخضوع للمساءلة، وأن واجب الدولة توفير التعليم المجاني والعمل للمواطنين.

تغوّل الحكم في الأردن على الدستور من خلال استعمال الأجهزة الأمنية في ضبط الانتخابات العامة ونتائجها، مما جعل مجالس النواب أدواتٍ طيعةً للعرش، وغير معنيةٍ بثقة مجلس النواب. وقد تمّ تعديل الدستور في السبعينيات بما يسمح بتعليق مجلس النواب لفتراتٍ غير محدّدةٍ، مما يعطي الحكومات السلطتينْ التنفيذية والتشريعية معاً.

٥ ـ النظام السياسي

لا يختلف النظام السياسي الأردني في جوهره عن الأنظمة السياسية العربية، وخاصةً في العقيدة القطرية، والفردية في الحكم، والحريات الضيقة، وقمع الأجهزة الأمنية. ولكنه يختلف بشكلٍ ملموسٍ في كفاءة استعمال العنف لحماية أمنه. فبينما احتاج الحكم في الأردن إلى القليل القَليل من العنف دفاعاً عن نظامه، مارست أنظمة

الحكم العربية العنف بسخاءٍ مفرطٍ، وبتكلفةٍ إنسانيةٍ هائلةٍ، وبآثار مدمرةٍ في الاستقرار والتنمية.

وفي العقود الثمانية من حياة الأردن الحديث، اعتمد الحكم النظام الاقتصادي الرأسمالي والمكرَّس في الدستور. ولم يكن الإقطاع الزراعي قد توغّل في الأردن كما في مصر وسوريا والعراق، ربما بسبب شحِّ المياه وضعف الزراعة فيه بشكلٍ عام. ولكن انتشار وتنامي البنية التحتية، والمرافق العامة، الذي أدى إلى ارتفاعٍ كبيرٍ في أسعار العقارات والأراضي، دون خضوعها لأية ضرائب، بالإضافة إلى أن مناخ العمولات والرشوة والثروات المتراكمة من العمل في الخليج العربي، خلق طبقةً ثريةً شملت رؤساء العشائر، وبعض فئات التكنوقراط والبيروقراط العليا.

تشكّل هذه الطبقة الحليف الأساسي لنظام الحكم في الأردن. فهي تتمتع بالامتيازات الاقتصادية المتمثلة في الأساس بالاستقرار والحماية الأمنية، وتدني الضرائب، والنفوذ الإداري في أروقة الدولة، وملء مواقعها العليا. وبالمقابل فهي تقدّم الولاء للحكم، وتقبل بعدم إقامة أية تنظيماتٍ وقياداتٍ وبرامج سياسيةٍ، وتحتفظ بالجزء الأكبر من ثرواتها خارج الأردن.

ولكن تحالف اليمين القطري مع الحكم في الأردن، لم يكن تحالفاً عميقاً وكاملاً. فلم تشارك هذه الشريحة في بناء عصبيةٍ وطنيةٍ أردنيةٍ، أو في إثراء هويةٍ أردنيةٍ متمايزةٍ، بسبب تكوينها وانشغالها بأجنداتها الشخصية. وربما دفع في هذا الاتجاه التهميش السياسي للفلسطينيين في الأردن، حيث إنهم لا يشعرون بالمواطنة الكاملة والطبيعية، وكذلك الأصول غير الأردنية للوافدين الذين قدِموا إلى الأردن بدوافع التكسب وليس المشاركة في بناء الوطن الجديد.

٦ ـ النظام الاقتصادي

يشترك النظام الاقتصادي الأردني مع الكثير من الاقتصاديات العربية في بعض العيوب الهامة، وإن كانت أحياناً في حدودٍ معتدلةٍ في الأردن بالمقارنة مع الأشقاء العرب، وربما بسبب الاعتدال واستمرارية النظام، وكذلك بسبب ضيق ذات اليد. فالقطاع العام في الأردن توسّع، ولكن ليس كما وصل إليه الحال في البلدان العربية، التي تبنت الاشتراكية كنظمٍ اقتصاديةٍ، أو في البلدان العربية النفطية. أما أداء هيئات الرقابة والتنظيم التي قامت لحماية الاقتصاد الوطني والمستهلك الأردني، وخاصةً بعد الخصخصة، فما زال أداؤها ضعيفاً في ضبط الاحتكار. ويعود هذا الضعف إلى غياب المساءلة الحقيقية لهذه الهيئات من قِبل السلطة التشريعية،

والإعلام، ومنظمات المجتمع المدني المختصة، والرأي العام.

يشارك الأردن الكثير من الدول العربية في بعض عيوب المالية العامة. وبسبب الدعم الاقتصادي والمالي الخارجي تتمتع الدولة الأردنية، بما تتمتع به الدول العربية النفطية في ابتعادها النسبي عن جيوب المواطنين، مما يعفيها من بعض المساءلة في أوجه الإنفاق وكفاءته. وقد وصل هذا الدعم الخارجي في الأردن في بعض السنوات إلى حوالى ١٥بالمئة من الدخل القومي، أو حوالى ثلث الموازنة العامة. وبالرغم من ذلك فقد توجه الأردن في إيراداته المحلية إلى فرض العبء الأكبر على المواطن العادي والفقير، وعلى شرائح الطبقة الوسطى، من خلال تعظيم دور الضرائب غير المباشرة، مثل الرسوم وضريبة المبيعات والجمارك. . . الخ، وتخفيف عبء ضريبة الدخل، بواسطة الإعفاءات وتدني نسب ضريبة الدخل، وكذلك التهرب الذي لا يلقى عقاباً رادعاً.

وهنالك إنفاقٌ غير طبيعي وغير مبرّرٍ في المجال الأمني والدفاع، حيث يصل هذا الإنفاق إلى أكثر من ١٠بالمئة من الناتج المحلي، ويوظّف نسبةً مشابهةً من القوى العاملة، علماً بأن المساءلة حول هذا الإنفاق غير موجودةٍ، كما هو حال التبذير، والهدر، والعمولات على المشتريات، وخاصةً من الخارج. وفي مجال التنمية والعمالة اللتين لا تحظيان بالأولوية، يشكو الأردن كباقي الدول العربية من سوء الإدارة، وعدم تقويم الأداء في الهدر، ومعالجة البطالة، وخاصةً بوجود العمالة الأجنبية، وضياع الفرص لمزيدٍ من العمالة في الخليج، وهروب رأس المال الوطني. ويعكس ذلك ترهلاً وانعداماً للحساسية. وفي هذا المجال وغيره تقدّم الدولة في الأردن أرقاماً إحصائيةً لا يستطيع المواطن أو المختص الثقة بها، ولاسيما بالنظر إلى ما يتحسسه من مؤشراتٍ مغايرةٍ، أو ما يتذكره من تضليلٍ كبيرٍ، كما حصل في مجال المديونية الخارجية، والتي ما يزال المواطن الأردني يعاني من عبئها. ومن أهم هذه المؤشّرات غير الموثوقة نِسب النمو في الدخل والسكان وتوزيعهما، والتضخم، والبطالة، والعمالة الخارجية. . . إلخ.

تراكمت الثروة وتركزت في شريحةٍ محصورةٍ من المجتمع الأردني، وكانت أساليب تجميع الثروة لا تعكس قدراتٍ إداريةً أو إبداعيةً أو جديةً أو جهداً. وقد أدّى هذه الضعف في تأهيل أصحاب الثروات إلى سوء توظيف هذه الأموال، والتي يذهب الجزء الأكبر منها في تشييد المنازل الفخمة، والمكلفة في إنشائها وفي السكن فيها، وكذلك في الاستهلاك المفرط والمظاهر الاجتماعية، وفي هروبها خارج الأردن.

٧ ـ النظام الاجتماعي

ما زالت المؤسسة العشائرية مؤثرةً في المجتمع الأردني، كما هو الحال بنسبٍ متفاوتةٍ في باقي الدول العربية. وقد ساهم في مقاومة العشائرية في الأردن للتغيّرات الاجتماعية العميقة، مثل التعليم، والسكن في المدن وغيرهما، دعم الدولة لهذه المؤسسة، وتقوية موقع شيخ العشيرة، الذي يتم تعيينه بمرسومٍ ملكي، والذي يصبح ممثلاً رسمياً للعشيرة، والمدافع عن مصالح أبنائها، وحصولهم على الوظائف والخدمات والمرافق والامتيازات الأخرى، مثل التعليم الجامعي وغيره. وبذلك ترسّخت العصبية القبلية التي تظهر خاصةً بين الشبان على حساب الانتماء الوطني، واستمرت قِيم الغزو والثأر وجرائم الشرف. وتشترك المؤسسة العشائرية مع الثروة والمؤسسة الدينية في حسم معظم التنافسات الانتخابية النيابية. ودافع الحكم في دعم المؤسسة العشائرية الدور الأمني الذي تقوم به في حشد التأييد، ولا سيما في الاضطرابات الأمنية، وفي ضبط أفراد العشيرة سياسياً.

أما مؤسسات المجتمع المدني الحديث، فهي ما زالت ظاهرةً مستجدةً بشكلٍ عام، ولم تكتسب وتستفد كفايةً من الثقافة المرافقة لهذه المؤسسات، بسبب حداثتها، ولاسيما في تفعيل دورها وتقبل المجتمع والدولة لها. وينسحب هذا بشكلٍ خاصٍ على الأحزاب السياسية، والنقابات العمالية التي لم تفز بتأييد واهتمام المجتمع الأردني، بالإضافة إلى تعرضها لضغوطات الأجهزة الأمنية وتدخلها. ويظهر ذلك بوضوحٍ في الخصومة التاريخية بين الدولة الأردنية والنقابات المهنية، التي احتلت مكانةً رائدةً ومؤثّرةً في الحياة العامة في الأردن عبر السنين، وخاصةً في غياب الأحزاب السياسية التي كانت ممنوعةً لعقودٍ طويلة.

وكانت الحركات الدينية الإسلامية السياسية قد تحالفت منذ الخمسينيات مع الدولة الأردنية، وحصلت على امتيازاتٍ هامةٍ في مجال التعليم، والشعائر الدينية، وخاصةً إدارة المساجد، التي يتجاوز عددها أربعة آلاف مسجدٍ. ولما حصل التباعد بين الدولة والحركات الإسلامية في العقديْن الماضييْن، سعَت هذه الحركات إلى تعزيز مواقعها في المجتمع عن طريق شبكات المؤسسات الاقتصادية والخدمة الاجتماعية والمعونات للفقراء في تنافسٍ مع الدولة. وتصطدم القيادة السياسية في الأردن مع الفكر الإسلامي الذي يسود جزءاً كبيراً من المجتمع حول مقتضيات الأصولية والسلفية والتقاليد الموروثة من جهةٍ والانفتاح والمعاصرة من جهةٍ ثانية. وقد زاد من أهمية هذه الوسائل التنافسية محدودية الضمان الاجتماعي الذي أقامته الدولة، حيث يتمتع برواتب التقاعد حوالى نصف المجتمع فقط. كما أن التأمين الصحي محدود

الانتشار إلى أكثر من نصف السكان بقليلٍ، وخاصةً في الشيخوخة. ولم تعتنِ الدولة الأردنية بظاهرة التسرب من المدارس التي تشكل حوالى ١٠بالمئة من الطلاب، والتي تكرّس دائرة الأمية والفقر والبطالة المفرغة، بالإضافة إلى تفتت إدارات التعليم، بين الحكومي والخاص ووكالة اللاجئين، وتفتت إدارات الصحة بين الحكومية، والعسكرية، والخاصة، والجامعات.

ويثير البعد الاجتماعي والهوية الثقافية للمواطن الأردني تساؤلاً حول المواصفات المطلوب تحققها في المواطن حتى يكون الحكم الصالح ممكناً أو كاملاً، ولا سيما في مجال الولاءات الدينية والعشائرية والجِهوية.

المناقشات

١ ـ فهد الفانك

إحصاءات الشفافية مؤشراتٌ تقريبيةٌ غير دقيقةٍ، لأنها تقوم على استفتاء عددٍ من رجال الأعمال وممثلي الشركات المتعددة الجنسيات التي تتعامل مع دول المنطقة. وفي الأردن إيجابياتٌ في مواجهة الفساد، وتأمين قدرٍ من الشفافية، وتستحق هذه الإيجابيات التنويه بها، مثل لجنة مكافحة الفساد في البرلمان، ودائرة مكافحة الفساد في المخابرات العامة، ودواوين المحاسبة والمراقبة والمظالم، وتقارير وزارة المالية، ومحكمة أمن الدولة الخاصة باختلاس الأموال العامة وأموال البنوك، والخصخصة، وسهولة مقاضاة الحكومة، وقانون إشهار الذمة المالية للوزراء والنواب والأعيان، ودائرة مراقبة الشركات، وهيئة الأوراق المالية، وحق الصحفي في الحصول على المعلومات، ونظام مقاولاتٍ علنيٌ وشفافٌ، وجمعية حماية المستهلك فضلاً عن نقاباتٍ مهنيةٍ قويةٍ ومسيّسةٍ، وصحافةٍ جريئةٍ، وحريةٍ نسبيةٍ في النشر، واستطلاعات رأيٍ حول الفساد. وهي مؤسساتٌ ناجحةٌ لمواجهة الفساد الصغير والمتوسط.

٢ ـ خير الدين حسيب

إن استشراء الفساد في الحقيقة قضيةٌ أكبر بكثيرٍ مما يقال أحياناً، وإذ أشكر الباحث فإنني أشكر بشكلٍ خاصٍ الدكتور طاهر كنعان لكشفه بعض ما هو مستور. وإضافةً إلى ما ذكره الأخ طاهر كنعان نحن أمام حالاتٍ يأخذ فيها الحاكم أراضي الدولة مجاناً ليبيعها. وفي حالة بلدٍ آخرٍ، تصوروا أن السجن الذي ألغاه ملك عربي والذي يقع في البحر، قد تحوّل إلى قصرٍ لرئيس مجلس الوزراء مسجّلٍ باسمه. فكيفَ تُعالَج مثل هذه الحالات؟ يجب أن نساعد بعضنا في كشف الفساد في أقطارنا، حتى وإن كلّفنا مثل ذلك.

٣ ـ أمحمد مالكي

أرجو أن تتم إضاءة الجانب المنهجي المتعلق بإعداد البحث الميداني، وتأسيس نتائجه وخلاصاته، لأن طريقة انتقاء الأسئلة ودرجة تفاعل المستجوَب، ومدى حرية إعداد دراساتٍ ميدانيةٍ تتحكم بالنتائج والأحكام. وهل كانت هناك تأثيراتٌ لهذا الاستطلاع في صنّاع القرار والرأي العام والنخبة؟

٤ ـ جورج العبد

من المفيد منهجياً الاستشهاد بالاستبيانات، غير أن الباحثيْن للأسف أعطيا حيّزاً كبيراً لاستعراض نتائجها من دون تشخيصٍ أو تحليل بقدرٍ كافٍ لمدى حالة الحكم الصالح وانتشار الفساد في الأردن، بينما يمكّن اعتبار تعقيب الدكتور وهيب الشاعر مدخلاً مُجدياً لمعالجة الفساد ولا سيما الفساد الكبير في الأردن من خلال تشخيص البنية السياسية ـ الاجتماعية، وتوزيع القوى في الأردن بشكل صريحٍ ومفيدٍ.

٥ ـ نسيم الخوري

قدّم البحث جديديْن، في الاعتماد على الدراسات الميدانية مع أنه تغاضى عن حجم العيّنات وخصائصها، وفي لفت انتباهنا إلى وجود دوائر رسميةٍ لمكافحة الفساد في الأردن. ومع ذلك هناك اختلافٌ بين تقدير البحث لمرتبة الأردن في سلم الفساد وبين بحثٍ آخر لجورج العبد، كما أن الازدواجية الديمغرافية الأردنية ـ الفلسطينية حجبت إفصاح الورقة عن ملف الفساد الأردني المحض. أما إلحاح المعقب الذي استفاض بتحليل التكوين الدستوري على تعبير التسامح الاجتماعي فقد بدا لي مجبولاً بالخوف من أمرٍ لم يُذْكر.

٦ ـ عماد الشيخ داود

لقد انتقل الفساد من إطار المرحلة الثانوية إلى الجامعات، حتى وصل إلى كليات الطب، ومرد ذلك يعود إلى تداخل المحسوبية والعلاقات القرابية مع العلاقات الجامعية، وتدني دخول الأساتذة، مما دفع إلى تسريب الأسئلة، ومنح شهاداتٍ لمن لايستحقها، فضلاً عن ترشيح الدوائر الأمنية والتنفيذية لمنسوبيها في الانتساب إلى الجامعة والتخرج منها حتى لو كانت شهادة المنسوب ابتدائية.

٧ ـ فايز الصيّاغ (يرد)

أود أن أشكر الزملاء المشاركين على ما أبدوه من تعليقاتٍ قيمةٍ. ونظراً إلى ضيق الوقت المتاح، سأحاول إجمال ملاحظاتنا في النقاط التالية:

حاولنا في عرضنا التحليلي المختصر إبراز تصورات المواطنين في الأردن ومواقفهم إزاء ممارسات الفساد في ضوء البيانات الميدانية المباشرة، لا أن نعرض التاريخ السياسي والاجتماعي للفساد والحكم. وذلك ما يفعله التعقيب الذي أرسله الدكتور الشاعر. ومع تقديرنا لهذه المواقف، فقد استوقفتنا ملاحظة المعقّب أن الدراسة التي قام بها مركز الدراسات الاستراتيجية اقتصرت على الفساد المالي والإداري في القطاع العام وعلى استطلاعاتٍ للرأي في الأردن «غير واضحة الاستقلالية». وربما كان المعقّب أكثر معرفةً من غيره بالمعارك المستمرة التي مازال المركز يخوضها للحفاظ على روح الاستقلال في ما يقوم به من بحوثٍ. ومع التقدير لملاحظات الدكتور كنعان في مداخلته القيّمة، فإنني لا أشاركه الرأي في أن الورقة قد انطوت على «خلَلٍ منهجيٍ»، دون أن يحدِّد طبيعة هذا الخلل. ثم إن هذه الدراسة تركّز على بؤرةٍ مركزيةٍ تتعلق بالبحث الذي أجريناه في مطلع العام ٢٠٠٢، وبالتالي لم يكن هناك مجالٌ لنتطرق إلى تاريخ الفساد في الأردن، وفي مقدمته قضية «بنك البتراء» التي أشار إليها. لكنه يعتقد أيضاً أن وجود دائرةٍ لمكافحة الفساد في داخل المخابرات العامة «خطأٌ هيْكليٌ» متكررٌ في المؤسسات الأردنية. وهو يطالب بعودة المؤسسات الرقابية إلى أداء دورها، ولا سيّما منها ديوان الرقابة والتفتيش الذي تلاشى دوره بعد أن أدمِجت معظم وظائفه مؤخراً في ديوان المحَاسبة. ذلك هو ما تطرق إليه الدكتور الفانك في مداخلته ببعض التفصيل.

أما ما ذكر عن غسيل أموال اللواء سميح البطيخي مدير المخابرات العامة، فإننا لم نسمع به، لأن الحكم القضائي الذي صدَر يومئذٍ كان مركّزاً على: الفساد، الاحتيال، تزوير الختم، والحصول على منفعةٍ شخصيةٍ عبر تصديق عقودٍ صوريةٍ كاذبةٍ. وأدى ذلك إلى الحكم عليه بالسجن ثماني سنواتٍ. ولا بد من الإشارة إلى حديث الدكتور خير الدين حسيب عن الخلط بين المال العام والمال الخاص في الأسر الحاكمة، وحول مصادرة الأراضي في الأردن والمباني في بلدان أخرى. وذلك ما تطرقنا إلى خطورته في مداخلة أخرى باعتباره واحداً من أوسع الأبواب إلى الفساد.

كما أن ورقة الدراسة التي بين أيدي الزملاء المشاركين تستعرض، من جملة أمورٍ أخرى، مآخذنا على بيانات الشفافية الدولية، كما تضم ملحقاً عن منهجية البحث الميداني وحجم العينات وخصائصها وأسلوب تحليل البيانات(*).

(*) يمكن العودة إلى كل هذه الملاحق والبيانات في الموقع الالكتروني لمركز الدراسات الاستراتيجية بالجامعة الأردنية <http://www.css-jordan.org> . وقد آثرنا عدم نشرها هنا بسبب توفرها الكترونياً ولضرورات الاختصار.

الفصل العشرون

دراسة حالة فلسطين المحتلة

عزمي الشعبي(*)

مقدمة

تمر فلسطين بظروفٍ سياسيةٍ واجتماعيةٍ واقتصاديةٍ تحوليةٍ لا تتشابه بشكلٍ كبيرٍ مع ظروف الدول المستقلة، وتلتقي بشكلٍ خاصٍ في طبيعة نظامها السياسي وقِيم المجتمع وثقافته السائدة مع عددٍ واسعٍ من دول العالم الثالث. وإذا كانت ظروفها التحولية قد أسهمت في زيادة فرص الفَساد كما هو متعارفٌ عليه، إلا أنها لا تبتعد كثيراً عن بقية دول المنطقة من حيث أسباب الفساد ومظاهره وأنواعه ونتائجه. حيث دلّت الدراسات المحلية والتقارير التي أعقبت التحقيق في بعض مظاهر الفساد في فلسطين، ومنها تقارير المجلس التشريعي والحكومة الفلسطينية وبعض دراسات المجموعات أو المؤسّسات الدولية، على وجود ظاهرة الفساد في بعض المراكز والمواقع العليا للسلطة الفلسطينية.

لقد ترافق ذلك مع خصوصية المرحلة الانتقالية التي ينقصها كثيرٌ من الجوانب السيادية ـ على الرغم من إشاعة بعض الرسميين وهم استكمال السيادة عبر تضخيم المظاهر الرمزية ـ على حساب استكمال عملية البناء المؤسّسي، وإرساء سيادة القانون، وتحديد الحدود الفاصلة بين الشرعية الثورية وبين حدود الشرعية الدستورية ومساحتها، ناهيك عمّا حملته القيادة الفلسطينية من تقاليد عمل المنظمة الثورية السرية في المنافي (الشرعية الثورية) والتي تعتمد تفسيراً تبريرياً «الغاية تبرّر الوسيلة». وحيث إن الفساد سوء استخدام الموقع العام لمصالح ذاتيةٍ بما فيها المصالح الحزبية فإن عدداً

(*) عضو المجلس التشريعي الفلسطيني، المنسق العام للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان».

كبيراً من كوادر وقيادات الثورة الفلسطينية وفصائلها اعتاد على تبرير سلوكه بارتباطه بمصلحة التنظيم وأهدافه.

لا يوجد في إطار السلطة الوطنية الفلسطينية مؤسسةٌ رسميةٌ موحّدة ذات صلاحيةٍ في متابعة حالات الفساد. ويتم معالجة ذلك من خلال إحالة القضايا للتحقيق في لجانٍ إداريةٍ في إطار كل وزارةٍ أو من خلال هيئة الرقابة العامة «ديوان المحاسبة» وفي بعض الأحيان في إحالة بعض القضايا إلى النائب العام أو محاكم أمن الدولة.

الإطار القانوني

إن الوضع القانوني الذي يعالج حالات الفساد في فلسطين يتم من خلال الأحكام الخاصة الواردة في قانون العقوبات (رقم ١٦) لسنة ١٩٦٠ الذي ما زال مطبقاً في الضفة الغربية حول الرشوة، والتي تشير إلى عقوباتٍ تتراوح بين السجن والغرامة في حال ثبوت تهمة تلّقي الرشوة والهدايا والوعود من قِبل الموظف العمومي أو إبداء الاستعداد لتقديمها من قِبل أشخاصٍ إلى الموظفين العموميين، فيما تعالج أحكامٌ أخرى من هذا القانون جريمة استثمار الوظيفة العامة للاستيلاء على المال العام، أو الغش فيما يُعهد به إلى الموظف العمومي من أموالٍ منقولةٍ أو غير منقولةٍ لحساب الدولة، أو لحساب إدارةٍ عامةٍ بهدف تحقيق مكسبٍ ذاتيٍ، أو مراعاةٍ لفريقٍ معيّنٍ، أو إضرارٍ بفريقٍ آخر، أو الحصول على منفعةٍ شخصيةٍ من إحدى معاملات الإدارة التي ينتمي إليها.

أما في قطاع غزة، فيُطبّق قانون العقوبات (رقم ٦٩) لسنة ١٩٥٣ والمتضمّن عقوبة السجن والأشغال الشاقة المؤقّتة والمؤبّدة والغرامات على الموظف العمومي الذي يطلب أو يقبل أو يأخذ وعداً أو عطيّةً لنفسه أو لغيره على أداء عملٍ من أعمال وظيفته، أو يزعم أنه من أعمال وظيفته للامتناع عن القيام بهذا العمل أو استعمال نفوذه للحصول على أعمالٍ أو أوامر أو أحكامٍ أو قراراتٍ أو التزام أو ترخيصٍ أو اتفاقٍ أو توريدٍ أو مقاولةٍ أو وظيفةٍ أو خدمةٍ، وكذلك الاستيلاء على الأملاك العامة والأموال العامة له أو لغيره بغير وجه حق. ويُعرض اليوم على المجلس التشريعي مشروع قانون عقوباتٍ فلسطيني، ومشروع قانون الكسب غير المشروع حيث يجري فيهما تنظيم أحكامٍ ذات علاقةٍ بموضوع الفساد.

التجربة الفلسطينية ـ السلطة الوطنية الفلسطينية

بسبب غياب الإرادة السياسية للسلطة التنفيذية الفلسطينية في مواجهة الفساد، اقتصر العمل على التصدي لحالات الفساد من قِبل المجلس التشريعي، وبعض

مؤسّسات المجتمع الفلسطيني، وبعض النشطاء والسياسيين الفلسطينيين. حيث لم تقم مؤسّسات الرقابة الداخلية في السلطة الوطنية الفلسطينية بعملها بنجاعةٍ في هذا المجال باستثناء التقرير الوحيد الذي استلمه المجلس التشريعي من رئيس هيئة الرقابة العامة[1] أواخر العام ١٩٩٧، والذي أشار بشكلٍ عام إلى وجود خللٍ في إدارة المال العام، بينما انحصر في معظم المحاولات والمبادرات اللّاحقة في مجالٍ مواجهة الفساد في أروقة المجلس التشريعي ولجانه، حيث بدأت أعمال اللجنة الخاصة التي شكّلها المجلس التشريعي لدراسة تقرير رئيس هيئة الرقابة العامة أمام بعض الممارسات والسلوك لبعض المسؤولين والتي وصفها رئيس هيئة الرقابة العامة بتجاوزاتٍ أو خللٍ في الأداء.

وقد شكّل المجلس التشريعي لجنةً خاصةً للتحقيق في موضوع الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية من ثمانية أعضاءٍ بتاريخ ٢٧/ ٥/ ٩٥. حيث أعدّت اللجنة أسس وآلية عملها بنفسها، والتي استندت إلى مجموعةٍ من القواعد العامة من حيث تحديد القضايا المشتبَه بها، واستدعاء الشهود، وطلب الحصول على الوثائق ومخاطبة المسؤولين في مؤسّسات السلطة، وإعداد التقرير والتوصيات. وقد توافقت اللجنة والمجلس التشريعي فيما بعد على تعريفٍ متفقٍ عليه للفساد، وقد جاء التعريف قريباً من تعريف منظمة الشفافية الدولية، حيث عرّف المجلس التشريعي الفلسطيني الفساد بأنه «الخروج عن أحكام القانون أو الأنظمة الصادرة بموجبه، أو مخالفة السياسات العامة المعتمدة من قِبل الموظف العام بهدف جني مكاسب (منافع) له أو لآخرين ذوي علاقة بهِ، أو استغلاله لغياب القانون بشكلٍ واعٍ للحصول على هذه المنافع».

وعلى الرغم من أن اللجنة لم تقم باستجواب جميع المسؤولين ومساءلتهم، وبشكلٍ خاصٍ العاملين في مكتب الرئيس، ومسؤولي الأجهزة الأمنية، إلا أن التقرير وتوصياته شكّلا حالة مساءلةٍ هزّت المجتمع الفلسطيني عندما قدّمت تقريرها أمام المجلس التشريعي، حيث أقرّ المجلس التقرير والتوصيات، والذي أشار إلى وجود حالاتٍ فسادٍ واضحةٍ، وإشاراتٍ إلى عدم كفاية الأنظمة والقوانين والتعليمات، وآليات رقابةٍ داخليةٍ أو محاسبةٍ جادةٍ ودائمةٍ مما شجّع انتشار ظاهرة الفساد.

إن توفر عناصر وعوامل سلبيةٍ اجتماعيةٍ وسياسيةٍ شكّلت بيئةً مناسبةً لزيادة فرص الفساد، مثل غياب التشريعات التي تعزّز مفهوم النزاهة والشفافية والمحاسبة، وضعف الرقابة وحرية الصحافة والإعلام في الحصول على المعلومات وضعف دور

---

(١) هيئة الرقابة العامة هي الهيئة الحكومية الرسمية التي تتولى مهمة الرقابة المالية والإدارية على أعمال المؤسسات الرسمية والأهلية باستثناء الأجهزة الأمنية ومؤسسة الرئاسة، ويتبع رئيسها لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

مؤسّسات المجتمع المدني في الرقابة وضعف استقلالية القضاء، وتوغل السلطة التنفيذية وأجهزتها بما فيها الأمنية على حساب السلطة التشريعية والقضائية، بالإضافة إلى ما توصلت إليه اللجنة بخصوص غياب العمل المؤسّسي، وغياب خطط العمل الشاملة وضعف الحكومة بإقرار الأنظمة وتحديد الصلاحيات والمسؤوليات لكلٍ منها، مما ساهم في تفاقم حالة تنازع وتداخل وتكرار الصلاحيات بين العديد من الوزارات.

هذا وقد أبرز التقرير حالات فسادٍ قام بها مسؤولون من مراتب عليا، مثل وزراء، ووكلاء وزراء ومدراء عامين، استخدموا مواقعهم للحصول على منافع لهم أو لغيرهم أو لتعزيز مراكز نفوذهم في السلطة والمجتمع بطرقٍ غير قانونيةٍ. وطالب المجلس الرئيس عرفات بإحالة بعض المسؤولين إلى النيابة العامة لاستكمال التحقيق، كما تم كشف مظاهر خللٍ وفسادٍ في عددٍ من المؤسّسات العامة، بما في ذلك مسؤولي أجهزةٍ أمنيةٍ ومستشارين في مكتب الرئيس. وأشار تقرير المجلس إلى استخدام بعض المسؤولين الصلاحيات المخوّلة لهم بحكم موقعهم لعقد صفقاتٍ مشبوهةٍ، والحصول على أموالٍ من وراء ذلك. كما طالب المجلس الرئيس بوقف بعض المسؤولين عن العمل العام والطلب منهم إعادة الأموال التي حصلوا عليها بطرقٍ غير مشروعةٍ.

ماطل الأخ الرئيس بالاستجابة لطلب المجلس بإحالة المشتبَه بهم إلى المساءلة الرسمية بما في ذلك الأشخاص الذين أدانتهم لجنةٌ وزاريةٌ شكّلها الرئيس برئاسة الأمين العام للرئاسة حول الموضوع نفسه. وقد اتضحت للمجلس التشريعي أهمية تحرير دور النائب العام من تأثير السلطة التنفيذية باعتباره جزءاً من سلطة القضاء المستقل، وذلك لشعور المجلس وفقاً لتجربته أن السلطة التنفيذية لا تطلب من النائب العام متابعة قضايا الفساد أو تحريكها، مما يوقف عملية مواجهة الفساد واكتمالها بسبب غياب حلقة المحاسبة. وقد أدخل المجلس التشريعي تعديلاً في نظامه الداخلي وفي القانون الأساسي الفلسطيني يعطي المجلس حقّ إحالة الأشخاص المتهمين بقضايا الفساد إلى النائب العام، واعتبر النيابة العامة جزءاً من السلطة القضائية.

لقد امتنع رئيس هيئة الرقابة العامة بعد العام ١٩٩٨ من تقديم تقريره السنوي للمجلس التشريعي ونشره للجمهور، وحصَر تسليمه بالسيد الرئيس فقط، مما أضعف دور المجلس الرقابي. كما عُدّل القانون الأساسي بحيث يُلزم رئيس السلطة بأخذ موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني على تعيين رئيس هيئة الرقابة العامة ورئيس ديوان الموظفين والنائب العام، ولكن الرئيس رفض المصادقة عليها والالتزام بها، وكان هدف المجلس تعزيز حيادية هذه المراكز وحمايتها من التأثير عليها. وعجز

المجلس التشريعي في محاسبة الرئيس وكافة الأشخاص الذين تحت مسؤوليته المباشرة تحت مبرّر أن الرئيس منتخبٌ من الجمهور ولا يخضع إلى مساءلة المجلس التشريعي، مما شجّع عدداً كبيراً من الشخصيات المتنفّذة وبشكلٍ خاصٍ العاملين في المؤسسات الأمنية على استخدام مظلة الرئاسة كغطاءٍ لهروبهم من المحاسبة.

تمّ تطوير مجموعةٍ من التشريعات التكميلية لمواجهة وإضعاف البيئة المساندة للفساد، وبشكلٍ خاصٍ موضوع المحاسبة، وفي هذا السياق تمّ:

١ ـ **تعديل القانون الأساسي (الدستور) باستحداث منصب رئيس الوزراء** الذي يكون مسؤولاً عن أعماله أمام المجلس التشريعي (إعطاء وحجب الثقة)، في حين أن الرئيس ياسر عرفات كان يرفض أن يكون مسؤولاً أمام المجلس على الرغم من توليه أعمالاً تنفيذيةً واسعةً، والتي ثبت أن معظم حالات الفساد التي أشارت إليها التقارير تتمركز في المراتب العليا منها.

٢ ـ **اقتراح تعديلاتٍ على التشريع الخاص بهيئة الرقابة العامة** والموكَل إليها التدقيق في أعمال إدارات السلطة بحيث يحرّرها من التبعية إلى رئيس السلطة الوطنية الذي يتولى مهام تنفيذيةً، وجعلها مستقلةً ومِهنيةً، وحماية العاملين فيها من أي تأثيرٍ خارجي، وذلك من خلال تعيين رئيسها من قِبل المجلس التشريعي، ومنع عزله من قِبل السلطة التنفيذية، مع حق نشر المعلومات، وتقديم التقارير الدورية للمجلس التشريعي، وإعطائه حق الاتهام وتحويل المشتبَه بهم إلى النائب العام أو المحكمة.

٣ ـ **تطوير التشريع الخاص بالسجلات العامة** بحيث تُفتَح المعلومات والسجلات أمام الجمهور والصحافة، وتحديد الحالات التي تدخل في نطاق المعلومات السرية.

٤ ـ **تطوير التشريعات التي تُلزم الحكومة وأجهزتها** بإعلان العطاءات وشروط الحصول على التراخيص للجمهور، وتشديد العقوبة على المخالفين لذلك.

٥ ـ **إعداد التشريعات التي تحمي مؤسّسات المجتمع المدني**[٢]، وبشكلٍ خاصٍ الصحافة والإعلام ومؤسسات الرقابة المدنية، وحماية حقّها في الحصول على المعلومات، وحقها في توعية الجمهور بحقوقه المدنية، وحقّها في إحالة حالات الفساد إلى النائب العام في مجالات اختصاصها.

٦ ـ **تطوير تشريعات الهيئات المحلية** بحيث يجري تعزيز اللامركزية في عمل

(٢) قانون المنظمات والمؤسسات الأهلية الفلسطينية.

السلطة مما يوسّع من دائرة الرقابة والمشاركة للجمهور على الأعمال العامة، ويخلق حالةً من الشعور بالمسؤولية ووضوح المرجعية للمسؤولين والعاملين في هذه الهيئات.

٧ ـ **تطوير سلة التشريعات الاقتصادية** التي تحدّ من تدخل العاملين في الأجهزة الحكومية بما فيها الأمنية في اقتصاد السوق ونشاطاته، وقصْر عملها على الرقابة وإعداد السياسات وتنفيذ القانون.

٨ ـ **إحداث تعديلاتٍ تشريعيةٍ** تجعل من تعيينات بعض الشخصيات الهامة، إضافة إلى الوزراء، بحاجةٍ إلى مصادقة المجلس التشريعي، مثل النائب العام، رئيس ديوان الموظفين، رئيس سلطة النقد. . . إلخ.

٩ ـ **إقرار قانونٍ يتعلق بالذمة المالية** الخاصة بكبار المسؤولين (الإفصاح) وقانون الكسب غير المشروع.

كما عمل المجلس التشريعي على اقتراح سياساتٍ على السلطة التنفيذية تتعلق بتعزيز الديمقراطية، وتطبيق اللامركزية والشفافية في عمل الحكومة، وإجراء الانتخابات في معظم المؤسّسات في مواعيدها. ولقد بدا واضحاً عدم رغبة الرئيس بتكريس مبدأ المساءلة، وبشكلٍ خاصٍ من قِبل المجلس التشريعي، فقد تجاهل متابعة القرارات على الرغم من أن غالبية الوزراء استقالوا على خلفية هذا التقرير، وكاد المجلس يُسقط الحكومة بسبب الفساد الأول، إلا أن الرئيس نجح في احتواء نتائج هذا التقرير، وتمّ استيعاب عددٍ من أعضاء المجلس التشريعي واحتواؤهم في الحكومة الجديدة، وبشكلٍ خاصٍ بعض من ساهموا في إعداد تقرير الفساد مما أضعف من هيبة وسمعة المجلس أمام المواطنين.

إن التجربة المشار إليها والتي لم تقدِّم إلى الجمهور نموذجاً لسلوكٍ متواصلٍ ضد الفساد من قِبل المجلس التشريعي تؤكّد مدى أهمية أن يبدي الأشخاص الذين يتصدوا للفساد نزاهةً وأمانةً في سلوكهم شخصياً حتى لا يفسّر موقفهم وكأنه يتأثر بحساباتٍ شخصيةٍ أو آنيةٍ ليس لها علاقة بآليةٍ متواصلةٍ وثابتةٍ ومثابرةٍ في مواجهة الفساد. تبقى السلطة التشريعية حاضرة في ذهن الجمهور وذلك من خلال ربطه الوثيق بين دورها ووظيفتها من جهةٍ وإمكانية محاربة الفساد ومحاصرته من جهةٍ أخرى. ففي إطار رد المستطلَعين على السؤال القائل: كيف يمكن محاربة الفساد؟ أجاب ٩٨ بالمئة بأن سنّ القوانين المناسبة لمعاقبة مرتكبي الفساد أمر مهم، أو مهم جداً. وأجاب أيضاً ٩٢,٥ بالمئة بمنح السلطة التشريعية دورها في مراقبة السلطة التنفيذية[٣].

(٣) باسم الزبيدي، جامعة بير زيت.

حجم ظاهرة الفساد

أظهرت تقارير المجلس التشريعي ولجانه التي عالجت قضايا الفساد في ذلك الوقت تمركزها في أوساط شريحةٍ محدّدةٍ في قمة هرم السلطة، أو في أوساط شخصياتٍ ذات نفوذٍ من المراتب العليا في القطاع العام، أو الأجهزة الأمنية، أو الشركات الاحتكارية ذات العلاقة مع السلطة، مثل هيئة البترول وشركة الاسمنت، وهيئة التبغ، والشركة الفلسطينية للخدمات التجارية(٤)، إلا أن انطباع الجمهور وفقاً لاستطلاعات الرأي تشير إلى اتساع ظاهرة المحسوبية والواسطة في مجال عمل السلطة، وبشكلٍ خاصٍ في مجال التعيينات الحكومية، وتقديم الخدمات الصحية، والبعثات والمنح التعليمية، وتوزيع المساعدات الخيرية واستخدام فرص التشغيل للعاطلين عن العمل.

لقد أشارت تقارير الهيئات المحلية والدولية إلى أن غياب المحاسبة في جسم السلطة البيروقراطي، وتدني مستوى الأجور والرواتب في القطاع العام، وارتفاع مستوى المعيشة، يهدّد بانتشار ظاهرة الفساد من أعلى إلى أسفلٍ أسوةً بما هو حاصلٌ في الدول المجاورة.

أبرز مظاهر وأشكال الفساد في القطاع العام

تعدّدت مظاهر الفساد باختلاف الجهة التي تمارسه أو المصلحة التي يسعى إلى تحقيقها، فقد يمارسه فردٌ أو جماعةٌ أو مؤسسةٌ خاصةٌ أو مؤسسةٌ رسميةٌ أو أهليةٌ، وقد يهدف إلى تحقيق منفعةٍ ماديةٍ أو مكسبٍ سياسي أو مكسبٍ اجتماعي. وقد يكون الفساد فردياً يمارسه الفرد بمبادرةٍ شخصيةٍ، ودون تنسيقٍ مع أفرادٍ أو جهاتٍ أخرى، وقد تمارسه مجموعةٌ بشكلٍ منظّمٍ ومنسّقٍ، ويشكل ذلك أخطر أنواع الفساد، حيث لوحظ أن التعيينات والترقيات لشغل الوظائف العليا تتم من خلال توصيةٍ تنظيميةٍ من إحدى هيئات الحزب الحاكم أو إحدى قياداته أو لاسترضاء تنظيمٍ مُوالٍ للحزب الحاكم.

وينقسم الفساد وفقاً لمرتبة من يمارسه إلى فسادٍ أفقي (فساد صغير) (Minor Corruption) يشمل قطاع الموظفين العموميين الصغار بحيث يتطلب إنجاز أية معاملةٍ مهما كانت صغيرةً تقديم رشوةٍ للموظف المسؤول، وفسادٍ عمودي (فساد كبير)

(٤) الشركة الاحتكارية الأم التي يديرها خالد سلام (محمد رشيد) مستشار الرئيس للشؤون الاقتصادية، والتي جرى لاحقاً إدماجها في صندوق الاستثمار الفلسطيني، ويجري حالياً خصخصة بعض استثماراتها.

(Gross Corruption) يقوم به كبار المسؤولين، ويتعلق بقضايا أكبر من مجرد معاملاتٍ إداريةٍ يوميةٍ، كما يهدف إلى تحقيق مكاسب أكبر من مجرد رشوةٍ صغيرةٍ، وهذا الشكل موجودٌ في مواقع عديدةٍ في قمة هرم السلطة الفلسطينية[٥]. وتتجلى ظاهرة الفساد في فلسطين بمجموعةٍ من السلوكيات التي يقوم بها بعض من يتولون المناصب العامة، وعلى الرغم من التشابه أحياناً والتداخل في ما بينها إلا أنه يمكن إجمالها كما يلي:

ـ **الرشوة** (Bribery): أي الحصول على أموالٍ أو أية منافع أخرى من أجل تنفيذ عملٍ أو الامتناع عن تنفيذه مخالفةً للأصول.

ـ **المحسوبية** (Nepotism): أي تنفيذ أعمالٍ لصالح فردٍ أو جهةٍ ينتمي إليها الشخص مثل حزبٍ أو عائلةٍ أو منطقةٍ. . . إلخ، دون أن يكونوا مستحقين لها.

ـ **المحاباة** (Favoritism): أي تفضيل جهةٍ على أخرى في الخدمة بغير حقٍ للحصول على مصالح معينة.

ـ **الواسطة** (Wasta): أي التدخل لصالح فردٍ ما أو جماعةٍ دون الالتزام بأصول العمل والكفاءة اللازمة مثل تعيين شخصٍ في منصبٍ معينٍ لأسبابٍ تتعلق بالقرابة أو الانتماء الحزبي رغم كونه غير كفؤٍ أو مستحقٍ.

ـ **نهب المال العام**: أي الحصول على أموال الدولة والتصرف بها من غير وجه حقٍ تحت مسمّياتٍ مختلفةٍ.

ـ **الابتزاز** (Blackmailing): أي الحصول على أموالٍ من طرفٍ معينٍ في المجتمع مقابل تنفيذ مصالح مرتبطةٍ بوظيفة الشخص المتصف بالفساد.

أبرز صور الفساد وأشكاله في فلسطين المحتلة

١ ـ **استخدام الموقع العام**: استخدام الوظيفة العامة من قِبل شخصياتٍ متنفذةٍ (وزراء أو مساعدون لهم إضافة لبعض المستشارين في مكتب الرئيس) للحصول على امتيازاتٍ خاصةٍ، والتي ظهرت بشكلٍ بارزٍ في مجال احتكار بعض خدَمات ومشاريع البنية التحتية، أو الوكالات التجارية للمواد الأساسية من قِبل هذه الشخصيات المتنفذة. كما أن الحصول على العمولات لتسهيل الحصول على هذه الامتيازات قد حرم الخزينة من أموالٍ عامةٍ، وأحياناً جرى تبذير ممتلكاتٍ عامةٍ خلافاً للقانون، مثل توزيع أراضي الدولة في قطاع غزة بدون وجه حقٍ.

(٥) د. أحمد أبو دية، جامعة القدس.

٢ ـ غياب النزاهة والعلنية في العطاءات الحكومية: إحالة عطاءاتٍ بطرقٍ غير شرعيةٍ إلى شركاتٍ ذات علاقةٍ بمسؤولين كبار في السلطة الفلسطينية أو أفراد عائلاتهم، وظهر ذلك واضحاً في عطاءات شراء سياراتٍ حكوميةٍ، أو تأمينها لشركات تأمينٍ محدّدةٍ بعيداً عن قواعد العمل السليم، وفي غياب أصول العطاءات العامة وشفافيتها. وكان واضحاً أن إحالة عطاءاتٍ حكوميةٍ إلى أشخاصٍ أو شركاتٍ دون الإعلان والتنافس النزيه قد حوّل موضوع الخصخصة من سياسةٍ اقتصاديةٍ يمكن القبول بها إلى سياسة احتكارٍ لا يمكن القبول بها، حيث يجري التحكّم بالأسعار، وانعدام الجودة بسبب غياب المنافسة.

٣ ـ مخالفة قانون الخدمة المدنية: قيام المسؤولين بالتعيينات العشوائية في القطاع العام دون الحاجة إليهم خلافاً لقانون الموازنة ونظام التشكيلات الوظيفية، بهدف تعزيز النفوذ الشخصي لهؤلاء المسؤولين على حساب المال العام، مما أدى إلى ترهلٍ سريعٍ في الإدارات، وتزاحم في المكاتب انعكس سلباً على العمل، وأدّى إلى عدم القدرة على دفع رواتب معقولةٍ للموظفين.

٤ ـ تبذير المال العام: الحصول على تراخيص وإعفاءاتٍ ضريبيةٍ أو جمركيةٍ لأشخاصٍ أو شركاتٍ غير مؤهّلةٍ، أو لا تستحقها، أو بدون وجه حقٍ، أو بشكلٍ غير نزيهٍ أو غير عادلٍ، وذلك لاسترضاء أشخاصٍ في السلطة أو لتحقيق مصالح متبادلةٍ. ويتضح التبذير في المال العام في حالاتٍ مثل الإعفاءات الجمركية التي مُنحَت لسياراتٍ مستوردةٍ لأشخاصٍ متنفذين مما حرم الخزينة العامة من مواردها، إضافةً إلى إدخال موارد أو سلع وإعفائها من الجمارك ثم بيعها في الأسواق، كما حصل بشأن الأدوية التي أدخلتها إحدى الشركات من مصر إلى قطاع غزة باعتبارها تبرعاتٍ من نقابة الصيادلة في مصر، أعْفيت من الضرائب والجمارك، وبعد ذلك تم بيعها لوزارة الصحة كأدويةٍ تجاريةٍ عاديةٍ، وكل ذلك تم بالتواطؤ مع وزراء ومدراء عامين.

٥ ـ سرقة الأموال أو الممتلكات العامة كسرقة أموال الضرائب، أو من خلال توزيع أموالٍ وخدماتٍ على مؤسساتٍ وهميةٍ، وقد برزت في هذا المجال حالات توزيع أراضي الدولة على أشخاصٍ أو أجهزةٍ بدون وجه حقٍ. وعلى الرغم من وجود العديد من أشكال وصور الفساد السابقة بنسبٍ متفاوتةٍ، إلا أن المحسوبية والواسطة والاحتكارات في العطاءات الحكومية وسرقة المال العام، تُعدّ أبرز صور الفساد التي شهدها المجتمع الفلسطيني، وهذا لا يعني عدم وجود فسادٍ في عمل وسلوك الأفراد العاملين في بعض المجالس المحلية ومؤسسات المجتمع المدني بما فيها القطاع الخاص والإعلام والمنظمات الأهلية أو حتى الأحزاب السياسية.

في كثيرٍ من الأحيان جرى تواطؤٌ بين بعض متنفذي القطاع العام وأفرادٍ من القطاع الخاص. وفي مؤتمر الحوار الوطني الاقتصادي الذي عقده مركز التجارة الفلسطيني متوّجاً عشرات ورشات العمل التي ناقشت مختلف جوانب بيئة النشاط الاقتصادي في فلسطين، أكد المؤتمر على ضرورة إصدار قانون الإفصاح للمسؤولين في المراتب العليا في السلطة الفلسطينية، وعلى ضرورة منع موظفي السلطة الفلسطينية الكبار من إقامة الشركات أو الدخول في مشاركاتٍ مع شركاتٍ أخرى طالما هم في وظائفهم. كما دعا المؤتمر إلى ضرورة قيام الوزارات والمؤسسات الحكومية بوضع الأنظمة واللوائح الكفيلة بمنع تضارب المصالح، واتخاذ الإجراءات الرادعة بحقّ من يستغل وظيفته العامة لتحقيق مصالح شخصية[٦].

الأسباب الرئيسة للفساد في السلطة الفلسطينية

تتعدّد الأسباب الكامنة وراء بروز ظاهرة الفساد، وتفشيها في المجتمعات، على الرغم من وجود شبه إجماعٍ على كون هذه الظاهرة سلوكٌ إنسانٌ سلبيٌ تحركه المصلحة الذاتية، ويمكن إجمال مجموعةٍ من الأسباب العامة لهذه الظاهرة التي تشكّل في مجملها ما يسمّى بمنظومة الفساد، إلا أنه ينبغي الملاحظة بأن هذه الأسباب وإن كانت متواجدةً بشكلٍ أو بآخر في كل المجتمعات إلا أنها تتدرج وتختلف في الأهمية بين مجتمعٍ وآخر، فقد يكون لأحد الأسباب الأهمية الأولى في انتشار الفساد، بينما يكون في مجتمعٍ آخر سبباً ثانوياً.

كما الفساد في معظم دول العالم الثالث، فإن منظومة الفساد تتأثر طردياً مع وجود البيئة العامة المناسبة والتي تغذي عناصر الفساد. وبشكلٍ عامٍ، فإن الفساد يستشري، وتزداد فرص ممارسته في المراحل الانتقالية، وفي مراحل التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، كتلك التي يمر بها الشعب الفلسطيني (الانتقال من مرحلة الاحتلال إلى مرحلة الدولة) والانتقال من مرحلة الثورة إلى مرحلة الدولة. ويساعد على ذلك حداثة أو عدم اكتمال البناء المؤسّسي والإطار القانوني التي توفّر بيئةً مناسبةً للفاسدين مستغلين ضعف الجهاز الرقابي على الوظائف العامة في هذه المراحل، وضعف معرفة المواطن لحقوقه، ومعرفته للإجراءات والمعلومات الجديدة.

كما أن المجتمع الفلسطيني بعلاقاته وطبقاته وفئاته يمر بظروف الحلّ السياسي الانتقالي، والتعقيدات التي ترافقه بسبب تداخل الاحتلال وسياساته وأهدافه المعادية،

(٦) انظر ورقة سمير عبد الله المقدمة إلى: مؤتمر الحوار الوطني الاقتصادي، نتائج وتوصيات المؤتمر الذي عقده بتاريخ ٣٠ أيار/ مايو ٢٠٠٠ في مركز التجارة الفلسطيني ـ بالتريد.

وتشابك وتداخل الأطراف الدولية والمانحة مما ساهم في زيادة فرص الفساد. ويمكن عموماً، رصد أهم أسباب الفساد في هذه المرحلة كما اتضح من رصد التقارير الفلسطينية المحلية[٧] والدولية[٨]:

١ ـ **ضعف الإرادة لدى القيادة السياسية لمكافحة الفساد،** وذلك بعدم اتخاذ أية إجراءاتٍ وقائيةٍ أو عقابيةٍ جادةٍ بحق عناصر الفساد بسبب انغماسها نفسها، أو بعض أطرافها في الفساد، وإن كانت أحياناً تبدي استعداداً للتجاوب مع طروحات الإصلاح تحت تأثير الضغوط المحلية والخارجية.

٢ ـ **عدم الالتزام بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث** التنفيذية والتشريعية والقضائية في النظام السياسي، وطغيان السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وهو ما يؤدي إلى الإخلال بمبدأ الرقابة المتبادلة، كما أن ضعف الجهاز القضائي وغياب استقلاليته ونزاهته يعتبر سبباً مشجعاً على الفساد.

٣ ـ **ضعف البناء المؤسّسي للسلطة الوطنية الفلسطينية** بشكلٍ عام، وعدم اكتمال هياكلها ومؤسساتها الرقابية، وبشكلٍ خاصٍ عدم تحديد مرجعياتها وصلاحيات كلٍ منها بشكلٍ واضحٍ بما في ذلك الأجهزة الأمنية وأجهزة الرقابة والمحاسبة الداخلية.

٤ ـ **ضعف دور وقلة خبرة البرلمان (المجلس التشريعي)** وضعف قوة المعارضة فيه أضاف مزيداً من ضعف الرقابة إلى أداء السلطة التنفيذية. وقد ساهمت المعارضة بتعزيز حالة الضعف بسبب مقاطعة جزءٍ رئيسٍ منها للانتخابات، وبالتالي، فإن نجاح أغلبيةٍ ساحقةٍ للحزب الحاكم (حركة فتح) جعل من دور أعضاء الحركة في التصدي لحالات الفساد مقيداً بدرجةٍ لا تسمح بالمساءلة الجدية، وأضعف من دور الأعضاء المستقلين في هذا المجال، وهذا يفسر عدم استخدام المجلس لحقه في حجب الثقة عن المسؤولين عن الفساد على الرغم من التهديد باستعمال هذا الحق، وذلك بسبب ضغط (مركزية حركة فتح) والرئيس على معظم أعضاء المجلس من الحركة، أو احتوائهم في إطار السلطة التنفيذية.

٥ ـ **ضعف الجهاز القضائي وغياب سيادة القانون**: إن ضعف الجهاز القضائي شجّع عناصر الفساد على التهرب من المحاسبة العادلة، كما أن عدم التزام أجهزة

---

(٧) الدراسات الميدانية التي أعدها الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان، بما فيها استطلاعات رأيٍ أعدت لصالح الائتلاف.

(٨) تقرير روكارد.

السلطة التنفيذية بتنفيذ حكم القضاء أو التدخل في أحكامه وأعماله من قِبل السلطة وأجهزتها ولّد حالةً من الشعور بعدم الأمان أو عدم جدوى التوجه للقضاء. وقد أشارت تقارير المجلس التشريعي المتعددة، وبشكلٍ خاصٍ تقارير اللجان القانونية والرقابة والمالية إلى أهمية استقلال جهاز القضاء وتعزيزِ قدراته، وأشارت معظم التوصيات إلى أهمية بناء مجلس القضاء الأعلى على أسسٍ سليمةٍ، والمصادقة على مجموعة القوانين المعزّزة لذلك.

٦ ـ غياب الشفافية وعدم السماح بالوصول إلى المعلومات والسجلات العامة، وبشكلٍ خاصٍ المالي منها كالمعلومات عن الموازنة من حيث تفاصيل الإيرادات والنفقاتٍ، ولاسيما نفقات الأمن ومكتب الرئيس والمعلومات التي تتعلق بالشركات والاستثمارات التي تديرها مجموعةٌ من الأشخاص نيابةً عن السلطة، أو الشركات التي تساهم فيها السلطة بصورةٍ مباشرةٍ أو غير مباشرةٍ.

لقد قدّمت تقارير لجان الموازنة والاقتصادية والرقابة في المجلس التشريعي طلباتٍ متكررةً للكشف عن هذه الأموال والتي ولّدت ضبابية العمل فيها بيئةً مشجعةً على الفساد، حيث أشارت تقارير لجنة الموازنة والشؤون المالية وتقرير اللجنة الخاصة بموضوع الفساد أنّ غياب دور المؤسّسة (الذي استبدل بدور أفراد) وعدم العمل وفق أحكام القانون والأنظمة المنبثقة عنه قد ساعد هؤلاء الأشخاص على التمادي في الاستيلاء على أموالٍ عامةٍ أو خاصةٍ مستخدمين بيئة العمل الدكاكيني والزبائني غير المعلن وغير المكشوف للعامة، مستفيدين من احتكار المعلومات والسلطة للاستيلاء على عددٍ كبيرٍ من العطاءات والتصاريح والوكالات التجارية بطرقٍ غير نظاميةٍ.

كما أن امتناع السلطة عن كشف موازنات الأجهزة الأمنية وعدد العاملين فيها ونفقاتها في السابق، وغياب أية آلياتٍ رسميةٍ للرقابة على ماليتهم خلق بيئةً غير صحيةٍ، أثارت الشبهات حول الفساد في مالية أجهزة الأمن والتي تَستهلك مع نفقات وزارة الداخلية ما يقارب ثلث نفقات الخزينة العامة. إن سياسة السلطة بالسماح لمسؤولي الأجهزة الأمنية بالتصرف للحصول على إيراداتٍ خاصةٍ بهم لتغطية النفقات لنشاطات أجهزتهم قد شجّع البعض منهم على الانخراط في النشاط التجاري، والاستيلاء على بعض الموارد العامة، واستسهال فرض الخوّات والرسوم غير القانونية على الآخرين، مما شكّل بيئةً مشجعةً للفساد وفرصاً سانحةً للفاسدين.

٧ ـ ضعف دور مؤسسات المجتمع المدني في مجال الرقابة على الأداء الحكومي: لقد اتضح أن هيئة الرقابة العامة غير قادرةٍ على العمل بحياديةٍ وبشكلٍ مستقلٍ عن تأثير السلطة التنفيذية. وقد امتنعت عن إعلان تقريرها السنوي منذ العام ١٩٩٧،

وترفض تسليم المجلس التشريعي ولجانه الرقابية أية معلوماتٍ، وأعلنت أنها تتبع مكتب الرئيس. وعلى الرغم من كثرة مؤسسات المجتمع المدني فإن أياً منها لم يكرّس نشاطه واهتمامه لموضوع الفساد، مع استثناء الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن والتي تركّز عملها على الرقابة في مجال حقوق الإنسان. كما تشكّل «الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة» (أمان) والمكوّنة من عددٍ من مؤسسات المجتمع المدني العاملة في حقل التوعية والتأثير وإشاعة مفاهيم النزاهة والشفافية.

لقد اتضح أن كثيراً من مؤسسات المجتمع المدني تخشى العمل في هذا المجال بسبب المخاطر المتوقعة، وبسبب أن الفساد في إطار السلطة الوطنية الفلسطينية موجودٌ وممارَسٌ من قِبل شخصياتٍ مركزيةٍ وذات نفوذٍ (يلاحَظ في الفترات الأخيرة امتداد الفساد إلى مجموعةٍ أوسع من الأشخاص بسبب شعور هؤلاء الأشخاص بغياب المحاسبة بعد أن فشل المجلس التشريعي في تقديم أي مسؤولٍ اتهم بالفساد إلى المحاسبة).

٨ ـ **المركزية الشديدة والتدخل في اقتصاد السوق**: اعتمد النظام السياسي للسلطة الوطنية المركزية الشديدة من جهةٍ والتدخل في اقتصاد السوق بشكلٍ مباشرٍ كشريكٍ أو محتكرٍ من جهةٍ أخرى، وقد ثبت من تقارير القطاع الخاص والمجلس التشريعي أن الأطراف المتنفذة في وظائف عامةٍ لها علاقة بالاقتصاد قد شكّلت شركاتٍ مع آخرين دون أن تساهم مالياً فيها، وحظيت بمكاسب وثرواتٍ ووكالاتٍ محليةٍ لشركاتٍ أجنبيةٍ دون وجه حقٍ.

٩ ـ **ضعف أجهزة الرقابة في الدولة وعدم استقلاليتها** بما فيها أجهزة الرقابة الداخلية التي لا يتعدى دورها تقديم تقارير لمسؤول المؤسسة فقط.

١٠ ـ **تدني رواتب العاملين في القطاع العام وارتفاع مستوى المعيشة** مما يشكل بيئةً ملائمةً لقيام بعض العاملين بالبحث عن مصادر ماليةٍ أخرى حتى لو كان ذلك من خلال الرشوة، مع غياب قواعد العمل والإجراءات المكتوبة ومدوّنات السلوك للموظفين في قطاعات العمل العام والأهلي والخاص، وهو ما يفتح المجال لممارسة الفساد.

١١ ـ **غياب حرية الإعلام وعدم السماح لها أو للمواطنين بالوصول إلى المعلومات** والسجلات العامة، مما يحول دون ممارستهم لدورهم الرقابي على أعمال الوزارات والمؤسسات العامة.

وقد ترافق كل ذلك مع ضعف دور الإعلام المحلي، وبشكلٍ خاص الصحافة،

بسبب الضغط الرسمي من جهةٍ وغياب الخبرة لدى المراسلين المتخصصين في مجال التحقيقات وكيفية الحصول على المعلومات، ومع ذلك فقد ساهمت بعض محطات التلفزة المحلية في نقاش موضوع الفساد، مما عرَّض معظمها إلى الإغلاق من قِبل الأجهزة الأمنية بناءً على تعليماتٍ عليا. أما الإعلام الرسمي (إعلام الدولة) فقد جرى استخدامه لتبرير صورة السلطة الرسمية فقط.

١٢ ـ قلة التشريعات والأنظمة التي تكافح الفساد وتفرض العقوبات على مرتكبيه.

١٣ ـ الأسباب الخارجية، التي نتجت عن وجود مصالح وعلاقاتٍ ماليةٍ تجاريةٍ مع شركاء خارجيين أو منتجين من دولٍ أخرى (إسرائيل ودول مانحة)، واستخدام وسائل غير قانونيةٍ من قِبل شركاء محليين ودوليين للحصول على امتيازاتٍ واحتكاراتٍ داخل الدولة (اتصالات، اسمنت، بترول)، أو قيامها بتصريف بضائع فاسدةٍ.

وقد كشفت تقارير المجلس التشريعي المتتالية حول الوضع الاقتصادي والمالي للسلطة أن معظم الأشخاص الذين تدخلوا في اقتصاد السوق من كبار موظفي الحكومة تدور حولهم شبهاتٌ لاستخدام مراكزهم والمعلومات التي لديهم لمصالح شخصيةٍ، والتي كان آخرها ما عُرف بفضيحة الأسمنت. وقد طالبت توصيات مؤتمر الحوار الاقتصادي الوطني بضرورة امتناع الموظف العام من العمل في النشاطات الاقتصادية حيث تتعارض مع دوره في مجال الإشراف وصنع السياسات.

نتائج الفساد على واقع السلطة الفلسطينية

لقد شكّل الفساد في فلسطين نتائج مكْلفةً وسلبيةً على مختلف نواحي الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية على الشعب الفلسطيني، وعلى واقع دور السلطة وعلاقاتها وسمعتها، ويمكن إجمال أهم هذه النتائج على النحو التالي:

١ ـ إضعاف النظام السياسي الفلسطيني، إن بروز وتورط شخصياتٍ مركزيةٍ من السلطة في أعمالٍ متعلقةٍ بالفساد، وعدم محاسبتها، واستمرارها قريبةً ومحسوبةً على السلطة الفلسطينية، وبناء علاقاتٍ في ما بينها (مراكز النفوذ) على قاعدة تبادل المصالح، قد أضعف من مصداقية السلطة أمام الجمهور، وسهّل من انتشار ظاهرة الإشاعة في المجتمع، وأساء إلى سمعة السلطة وموقعها في حياة المجتمع الفلسطيني. وقد أشارت جميع استطلاعات الرأي العام، والتي أجريت من خلال مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، أن مصداقية السلطة تراجعت في الفترات التي تشير فيها الاستطلاعات إلى رأي الجمهور بوجود حالات فسادٍ في مؤسسات السلطة. وقد

ارتفعت درجة تقويم المجلس التشريعي بشكلٍ إيجابي في الفترة التي تابعت لجانه قضايا الفساد، واتخذت قراراتٍ وتوصياتٍ بشأنها، في حين تراجعت نسبة التأييد له بعد أن فشل في متابعة محاسبة المسؤولين عن الفساد في الحكومة الفلسطينية، وبشكلٍ خاص حينما قام الرئيس عرفات بتوسيع الحكومة بإضافة وزراء جددٍ من أعضاء المجلس التشريعي، من بينهم خمسة أعضاءٍ شاركوا في إعداد التقارير الخاصة بموضوع الفساد.

ـ ترك الفساد آثاراً سلبية في النظام السياسي الفلسطيني برمته سواء من حيث شرعيته أم استقراره أم سمعته، وذلك على النحو التالي:

ـ أضعف من تمتع النظام بالديمقراطية وقدرته على احترام حقوق المواطنين الأساسية وفي مقدمتها الحق في المساواة وتكافؤ الفرص وحرية الوصول إلى المعلومات وحرية الإعلام، كما حدّ من شفافية النظام وانفتاحه.

ـ أدّى إلى اتخاذ القرارات حتى المصيرية منها طبقاً لمصالح شخصيةٍ ودون مراعاةٍ للمصالح العامة.

ـ أدى إلى خلق جوٍ من النفاق السياسي كنتيجةٍ لشراء الولاءات السياسية. وقد كشفت استطلاعات الرأي العام في فلسطين، أن للفساد تأثيراً ضاراً وملحوظاً على المشاركة في الحياة السياسية، كالانضمام إلى الأحزاب والمشاركة في الانتخابات وتنظيم الإضرابات والمظاهرات والاحتجاجات، حيث رأى ٥٧بالمئة من المستطلَعين أن وجود الفساد يُضعف ويقلّل درجة تلك المشاركة وكثافتها. ولهذا السبب نرى أن هناك نسبةً كبيرةً من المستطلَعين تبلغ ٦٨بالمئة منهم تعتقد بأن وجود الفساد يضعف الحياة الديمقراطية بشكلٍ ملحوظٍ.

٢ ـ إضعاف الاقتصاد الفلسطيني، قاد الفساد إلى العديد من النتائج السلبية على التنمية الاقتصادية الضعيفة أصلاً بفعل تبعيتها للاقتصاد الإسرائيلي، كما أدى إلى الفشل في استمرار جذب الاستثمارات الخارجية، وهروب رؤوس الأموال المحلية بسبب انعدام وجود بيئةٍ تنافسيةٍ حرةٍ تشكل شرطاً أساسياً لجذب الاستثمارات المحلية والخارجية على حدٍ سواء، وهو ما أدى إلى ضعفٍ عامٍ في توفير فرص العمل، ووسّع من ظاهرة البطالة والفقر. كما تم إهدار الموارد المحلية على قلّتها بسبب تداخل المصالح الشخصية بالمشاريع التنموية العامة، والكلفة المادية الكبيرة للفساد على الخزينة العامة، والفشل في الحصول على المزيد من المساعدات الأجنبية، كنتيجةٍ لسوء سمعة السلطة، وهجرة الكفاءات الاقتصادية نظراً إلى غياب التقدير وبروز المحسوبية والمحاباة في إشغال المناصب العامة.

إن انتشار ظاهرة الفساد، وبشكلٍ خاصٍ في مجال الاحتكارات، قد أضعف من قدرة الاقتصاد الفلسطيني على المنافسة، وأساء إلى المناخ الاستثماري مما أثار مخاوف عددٍ واسع من المستثمرين الفلسطينيين في الخارج وأضعف مساهمتهم في المشاريع المحلية. وأدى الفساد إلى تدني مستوى الخدمات العامة بسبب ارتفاع الكِلفة من ناحيةٍ، وغياب المنافسة النزيهة في العطاءات. وقد ظهر ذلك واضحاً في مجال خدمات الصحة والاتصالات والتأمينات الاجتماعية والوقود، والتي تلحق ضرراً عادةً بالفئات والشرائح الاجتماعية الفقيرة أكثر من غيرها. وقد كشفت استطلاعات الرأي العام في فلسطين أن ٦٨,٤ بالمئة من المستطلَعين ترى أن للفساد تأثيراً ضاراً يحول دون جلب الاستثمارات، ولاسيما الخارجية، في المشاريع الاقتصادية المختلفة في فلسطين.

٣ ـ أثر الفساد في النواحي الاجتماعية:

ـ أدى الفساد إلى خلخلة القِيم الأخلاقية وإلى الإحباط وانتشار اللامبالاة والسلبية بين أفراد المجتمع، وبروز التعصب والتطرف في الآراء وانتشار الجريمة كرد فعلٍ على انهيار القيم وعدم تكافؤ الفرص.

ـ أدى الفساد إلى تراجع المهنية وفقدان قيمة العمل والتقبل النفسي لفكرة التفريط في معايير أداء الواجب الوظيفي والرقابي وتراجع الاهتمام بالحق العام.

ـ أدى إلى الشعور بالظلم لدى الغالبية مما أدى إلى الاحتقان الاجتماعي، وانتشار الحقد بين شرائح المجتمع، وزاد من حالة التذمر، وحجم المجموعات المهمّشة والمتضررة، وبشكلٍ خاص النساء والأطفال والشباب، وأضعف من قدرة المجتمع الفلسطيني على التضامن في مواجهة الاحتلال والشعور بالملكية العامة للمشروع الوطني.

وقد كشفت استطلاعات الرأي العام في فلسطين أن الغالبية من الجمهور ترى أن الفساد يعمّق الشعور بغياب العدل والمساواة ٨٣ بالمئة وانخفاض درجة محبة الوطن والانتماء إليه ٥٦,٤ بالمئة، وزيادة الرغبة في الهجرة الدائمة إلى الخارج ٥٧ بالمئة، وغياب سيادة القانون ٧٠,٧ بالمئة، وإضعاف عمل القضاء ٦٣ بالمئة. أهم ما يمكن للفساد أن يحدثه اجتماعياً هو المساهمة في زيادة التوتر الاجتماعي، وذلك نتيجةً لتعميق الهوة بين الطبقات الاجتماعية حيث يزداد الأغنياء غنىً ويزداد الفقراء فقراً، وتزداد أحوالهم سوءاً نتيجةً لإهدار كثيرٍ من أموال التنمية خارج مسارها الصحيح، حيث تصل جيوب الفاسدين وبعدها تستهلك في أمورٍ غير إنتاجيةٍ أو تُهرّب إلى الخارج. لقد أفاد ٧٢,٢ بالمئة من المستطلَعين أن الفساد يؤدي إلى تعميق الفوارق

الطبقية وإلى سوء العلاقات الاجتماعية بين الناس. كما أفاد ٨٢,٩ بالمئة منهم بأنه يؤدي إلى قلة العدل والمساواة بين الناس[٩].

دور مؤسسات المجتمع المدني في مقاومة الفساد

تعثر المجلس التشريعي في الحدّ من استفحال الفساد في المراكز العليا في القطاع العام الفلسطيني، حيث خاض معركته ضد الفساد منفرداً (بعيداً عن الإعلام، دون مساعدةٍ وتضامنٍ من القطاع الأهلي والخاص) وفشل في إيصال توصياته إلى حيز التنفيذ بعد أن أدارت السلطة التنفيذية الظهر لها أحياناً، أو راوغت أو ماطلت في الاستجابة لها أحياناً كثيرةً.

وعلى الرغم من أن المجتمع الفلسطيني يحظى بوجود شبكةٍ كبيرةٍ من المنظمات الأهلية التي نشطت لسنواتٍ طويلةٍ في مجال تعزيز الديمقراطية والدفاع عن حقوق الإنسان فإنه نادراً ما نجد مؤسساتٍ أهليةً تتبنى برامج ذات علاقةٍ بمقاومة الفساد، على الرغم من أن المجتمع المدني هو الخاسر الرئيس دائماً من الفساد. وذلك لاعتقادٍ في المجتمع الفلسطيني أن مقاومة الفساد هو من اختصاص الجهات الحكومية والتشريعية فقط، أو لتخويفها من الاقتراب من هذا الموضوع الحساس.

بادرت مجموعةٌ من المؤسسات الفلسطينية ذات العلاقة إلى تأسيس (الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة ـ أمان) عام ٢٠٠٠ وذلك لإطلاق برنامجٍ وطني للعمل في تعزيز وترسيخ قِيم النزاهة والشفافية في النظام السياسي والمجتمع الفلسطيني على مختلف قطاعاته للمساهمة في إقامة الحكم الصالح. وخلصت حوارات ونقاشات المؤسّين للائتلاف حول موضوع الفساد في المجتمع الفلسطيني، إلى أن منظومة الفساد بتشابك عناصرها تتطلّب من مؤسسات المجتمع المدني دوراً مبادراً في إطلاق منظومةٍ للنزاهة والشفافية شاملةٍ ودائمةٍ، تطال الجوانب المؤسساتية والتشريعية والقِيمية. وتبنّت المؤسسات المؤتلفة مجموعةً من الاستراتيجيات المشتركة، من أبرزها اعتبار العمل في هذا المجال عمليةً متواصلةً، دائمةً، متدرجة الحلول وفي إطار بناء نظام نزاهةٍ وطني، واعتماد أشكال العمل **التعاوني** والمشترك بين المجتمع المدني والقطاع العام في مجال عمل الائتلاف لتحقيق أهدافه.

عملت شبكة المنظمات المشاركة في الائتلاف وبالتعاون مع مجموعة منظمات المجتمع المدني الفلسطيني على إعداد خطة رفع درجة الوعي العام لدى الجمهور

(٩) د. إياد البرغوثي، جامعة النجاح الوطنية.

الفلسطيني بخطورة الفساد ونتائجه المدمرة، وأهمية العمل وفقاً لنظم العلانية والشفافية والعمل المهني المسؤول، وتجميع المعلومات التي تتعلق بالخبرات والأدبيات المحلية والإقليمية والدولية حول ظاهرة الفساد أمام كافة المعنيين، وتشجيع إجراء الدراسات حول أسباب وأنواع وسمات ونتائج سوء استخدام الموقع العام وطرق معالجتها، وبلورة اقتراحاتٍ وآلياتٍ مناسبةٍ في المجالات التشريعية والقضائية والإدارية والمالية وفي القطاعات المختلفة لمكافحة الفساد، وتحقيق المساءلة والشفافية، وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني، والتركيز على أهمية دور وسائل الإعلام المختلفة في عملية التوعية بمخاطر الفساد.

كما عملت على العمل على تشبيكٍ إقليمي مشتركٍ لصياغة ثقافةٍ مشتركةٍ لمواجهة الفساد تأخذ بالاعتبار بيئة المنطقة وثقافتها ودرجة تطورها. كما أسّست الفرع الوطني لمنظمة الشفافية الدولية TI-Palestine بعد أن حصلت على ترخيصٍ من وزارة الداخلية الفلسطينية كشبكةٍ تعمل على كبح جماد الفساد. وتم إعداد مجموعةٍ من الدراسات الميدانية التشخيصية المتعلقة بالفساد في القطاعات الأساسية في فلسطين، وأصدرت نشرات توعيةٍ حول أسباب الفساد ومظاهره ونتائجه للشباب، وتم إنشاء أول مركزٍ في فلسطين لمصادر المعلومات حول الفساد، حيث يتم تجميع الدراسات والأبحاث المحلية والدولية التي تتعلق بالفساد بشكلٍ عام وبنظام المساءلة والنزاهة بشكلٍ خاصٍ، ووضعها في متناول المؤسسات والعاملين والجمهور المحلي والإقليمي والدولي، وإجراء المسوحات المحلية التي تتعلق بالفساد، كما تم إنشاء موقع إلكتروني لتبادل المعلومات والخبرات مع الآخرين[١٠] كما تم ترجمة بعض الوثائق الدولية حول موضوع الفساد إلى اللغة العربية.

الإصلاح ومكافحة الفساد ومحاسبة الفاسدين يحظى بالأولوية

إنجازات تحت الضغط

في ضوء نتائج مؤشّر الفساد للعام ٢٠٠٣ بشأن الفساد في مناطق السلطة الفلسطينية والذي ساهم **الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان** في إعداد الجزء المتعلق منه بالسلطة الفلسطينية، تبين أن مكانة فلسطين في جدول مؤشّر الفساد العالمي هي ٧٨ بين ١٣٣ دولة[١١].

(١٠) <http://www.aman-palestine.org>.

(١١) استطلاع المقياس العالمي للفساد، نيسان/ أبريل ٢٠٠٣، استطلاع أعده المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية لصالح الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة ـ أمان.

كما أن إعادة إسرائيل لاحتلال كامل الضفة الغربية في ربيع وصيف ٢٠٠٢ من جديد، ومحاصرة قطاع غزة واجتياحه بشكلٍ دوري، أدى إلى ازدياد المطالب الشعبية الفلسطينية للإصلاح بعد أن عجزت مؤسسات السلطة الفلسطينية عن تنظيم الدفاع اللازم وتلبية احتياجات السكان الفلسطينيين، ومن بين المطالب المطروحة برزت الدعوة إلى تنظيف المؤسسات الحكومية، لأنه بدا أن الفساد أحد أهم أسباب الفشل الذي حصل في استطلاع للرأي أجراه المركز الفلسطيني للسياسات والاستطلاعات في شهر نيسان/ أبريل ٢٠٠٣،

كانت النتيجة، على سبيل المثال، إن ٥٧بالمئة من الذين أجابوا على الاستطلاع قالوا إنهم يعتبرون الفساد عاملاً مؤثراً فيهم شخصياً وفي حياة أسرهم بشكلٍ كبير، و٦٨بالمئة قالوا إنهم يعتبرون أن للفساد تأثيراً كبيراً في الحياة السياسية. مع هذا فإن المطالبة بالإصلاح لم تكن محليةً فقط .

إن التقدم في تنفيذ خارطة الطريق للسلام، كونها اتفاقيةً (تم توقيعها في شهر نيسان/ أبريل ٢٠٠٣، وتسعى إلى حلّ الصراع بشكلٍ نهائي وشاملٍ للصراع الفلسطيني ـ الإسرائيلي بحلول العام ٢٠٠٥) كان مشروطاً بالالتزام بخطواتٍ إصلاحيةٍ داخل مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، ومنها توحيد المدخولات تحت حساب خزينةٍ موحّدةٍ بهدف تسهيل الرقابة على الميزانية من قِبل المجلس التشريعي .

إن الخطة الأساسية للإصلاح كانت إلى حدٍ كبيرٍ نتاج عمل اللجنة الوزارية للإصلاح التي تأسست بعد مجيء الحكومة الجديدة في شهر حزيران/ يونيو ٢٠٠٢[١٢]. ثم بعد ذلك الخطة الوطنية للإصلاح في عهد رئيس الوزراء الثاني أحمد قريع، حيث تم إدراج عدة بنودٍ تساهم في مكافحة الفساد والسيطرة عليه، بالشكل الذي يتناسب مع توصيات تقرير العام ١٩٩٩ الذي أصدره المجلس الأمريكي للعلاقات الخارجية. هذا التقرير المعروف باسم «تقرير روكارد لتنمية المؤسسات العامة الفلسطينية». وتحدث التقرير عن عملية إصلاح الوظائف العامة والمؤسسات الحكومية والعامة، وتنمية القدرات في مجال التدقيق الداخلي والخارجي، وتأسيس الأنظمة الحكومية إضافةً إلى ما ورد في وثيقة الإصلاح الصادرة عن المجلس التشريعي في ١٦/ ٥/ ٢٠٠٢.

تدعو الخطة إلى تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات بحيث يضطلع المجلس التشريعي والسلطة القضائية بدورهما كاملاً. كما أن التقرير يدعو إلى التحضير

(١٢) حكومة محمود عباس التي تبنت خطة الإصلاح المعروفة بخطة المئة يوم.

للانتخابات البلدية والتشريعية والرئاسية وفي الاتحادات العمالية ومؤسسات المجتمع المدني. ومع أنه من السابق لأوانه تقويم مدى التقدم في مجال الإصلاحات الديمقراطية، فمن الواضح أن استمرار الاحتلال قد شكّل عائقاً حقيقياً، إذ أن استمراره لا يسمح بإجراء الانتخابات العامة. وفي شهر أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٣ وفي المجال القضائي تحديداً، قام الرئيس عرفات بتعيين مجلس قضائي أعلى، وبسبب طبيعة تشكيله وتبعية رئيسه إلى رئيس السلطة الوطنية واقعياً لم يستطع أن يحقق الكثير لتحسين هيكلية المحاكم وآليات تسمية القضاة وترقياتهم، أو آلية تعيين الموظفين الجدد. كما تم إلغاء محاكم أمن الدولة وتسمية «مدعي عام» جديدٍ في شهر آب/ أغسطس ٢٠٠٣.

إن بعض اللوم على عدم التنفيذ لخطط الإصلاح يعود إلى الاحتلال الإسرائيلي الذي تسبّب في إعاقة مطالب الإصلاحيين، ووفّر للأطراف المعارضة الحجة لعدم اتخاذ القرارات المطلوبة. إضافةً إلى هذا، لم تتوفر الإرادة السياسية للإصلاح، ولم تتم الملاحقة القانونية بتهم الفساد بحقّ أيٍ من كبار المسؤولين الحكوميين، الذين هم أيضاً يعيقون الإصلاح ويخلقون صورةً سلبيّةً عن مسيرة الإصلاح برمتها. إن إصلاح النظام القضائي والتحضير للانتخابات العامة والمحلية ومحاسبة المسؤولين عن الفساد كلها خطواتٌ يمكن تحقيقها على الرغم من العوائق السياسية التي يخلقها الاحتلال.

اتخذت وزارة المالية خطواتٍ تهدف إلى زيادة الشفافية في عملها، فحالياً يستطيع الرأي العام الاطلاع على الميزانية السنوية والتقارير التفصيلية عن المصروفات الشهرية عبر الانترنت والبريد الالكتروني، ولأول مرةٍ تجري عملية تدقيقٍ لاستثمارات السلطة الفلسطينية. كما تمّ تشكيل لجنةٍ وطنيةٍ للإصلاح ساهم فيها القطاع الأهلي والقطاع الخاص لم تستطع أن تغير في الواقع بشكلٍ جوهري على الرغم من كل الجهود التي ترافقت مع ضغط المجلس التشريعي والمجتمع الدولي و بروز رأي عام فلسطيني للتأثير في القيادة الفلسطينية لتّبني إرادة سياسيةٍ جادةٍ وفعالةٍ في ملاحقةً الفاسدينً باستثناء بعض حالات الفساد التي شكّل الرأي العام الفلسطيني فيها عاملاً ضاغطاً، حيث أحيل الملف إلى النائب العام، واكتفى الرئيس الفلسطيني بإلقاء خطابٍ في المجلس التشريعي اعترف فيه بوجود فسادٍ في أعمال السلطة، ووعد باتخاذ إجراءاتٍ لتفعيل المحاسبة، ولكنه رفض التوقيع على مرسومٍ أعدته لجنةٌ خاصةٌ من المجلس التشريعي بهذا الصدد.

أجرى المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية في الفترة ما بين ٣-٧ نيسان/ أبريل ٢٠٠٣ استطلاعاً للرأي العام في الضفة الغربية (بما فيها القدس)

وقطاع غزة. شمل الاستطلاع مجموعةً من الأسئلة حول موضوع الفساد لمصلحة مؤسسة أمان (الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة).

بلغ حجم العينة ١٣١٥ فرداً ممن تتراوح أعمارهم ما بين ١٨ عاماً فما فوق، منها (٨٢١) في الضفة الغربية، و(٤٩٤) في قطاع غزة موزعة في ١٢٠ موقعاً سكنياً. تصل نسبة الخطأ إلى +٣ بالمئة.

ملحـق
الائتلاف من أجل النزاهة و المساءلة ـ أمان
نتائج استطلاع للرأي العام الفلسطيني، «المقياس العالمي للفساد»
٣-٧ نيسان/ أبريل ٢٠٠٣

١- برأيك، ما مدى تأثير الفساد في مجالات الحياة المختلفة في المناطق الفلسطينية؟

	لا يوجد تأثير (بالمئة)	بعض التأثير (بالمئة)	تأثير كبير (بالمئة)	لا رأي، لا أعرف (بالمئة)
١ ـ في الحياة الشخصية	١٦	٢٥	٥٧	٢
٢ ـ الحياة السياسية	٦	٢٣	٦٨	٤
٣ ـ الثقافة والقيم في المجتمع	٩	٢٣	٦٥	٣
٤ ـ بيئة العمل أو الوظيفة أو العلاقات التجارية أو المهنية	٥	٢٥	٦٨	٣

٢ ـ هل حصل العام الماضي أن طُلب منك أو من أحد أفراد عائلتك أو من صديق لك تقديم رشوةٍ أو دفعةٍ ماليةٍ غير قانونيةٍ من قبل موظفٍ عام أو مسؤولٍ منتخَبٍ في السلطة الفلسطينية مقابل خدمةٍ عامةٍ؟

	المجموع (بالمئة)
١ ـ لا	٨٨
٢ ـ نعم	١١
٣ ـ لا رأي، لا أعرف	١

إذا كانت الإجابة نعم، ممن طُلبت هذه الرشوة؟ (اختيار أكثر من إجابة ممكن)

	المجموع (بالمئة)
١ ـ منك شخصياً	٢٥
٢ ـ من أحد أفراد العائلة	٣١
٣ ـ من صديق لك	٣٤
٤ ـ غير ذلك	٣
٥ ـ لا رأي، لا أعرف	١
٦ ـ (١ + ٢)	٣
٧ ـ (١ + ٣)	٢
٨ ـ (٢ + ٣)	١

٣. أ إذا كان (الجواب نعم) في أي مؤسسةٍ كان يعمل هذا الشخص (الذي طلب الرشوة) (اختيار أكثر من إجابة ممكن)؟

	المجموع (بالمئة)
١) تراخيص لمزاولة الأعمال أو المهن شخصياً	١٥
٢) المحاكم	٣
٣) الجمارك	٧
٤) التربية (مدارس حكومية وخاصة، جامعات، معاهد)	٩
٥) خدمات (هاتف، كهرباء، ماء. . . إلخ)	١
٦) خدمات طبية	٣
٧) جوازات السفر والهويات	٦
٨) الشرطة، أو أحد الأجهزة الأمنية	٣٤
٩) حزب سياسي، منصب منتخب	١
١٠) قطاع خاص	٣
١١) مكاتب الضريبة	١
١٢) أخرى (حدد)	٩
١٣) ١+٨	١
١٤) ٣+٨	١
١٥) ٤+٨	١
١٦) ٨+٩	١
١٧) ٣+١١	١
١٨) ١+٣+٨	١
١٩) ٥+٦+٧	١
٢٠) ٨+١١	١
٢١) ٤+٥+٧+٨	١

٣. ب بشكلٍ عامٍ، هل تعتقد أنه حصل أي تغيرٍ في السنوات الثلاث الماضية في عدد الأشخاص الذين طلبوا مثل هذه الرشاوى؟

	المجموع (بالمئة)
٢) لا	٤٤
٢) نعم	٢٤
٣) لا رأي، لا أعرف	٣٢

إذا كانت الإجابة نعم، باعتقادك أين كان هذا التغير وبأي درجةٍ بشكل عام؟

المؤسسة	انخفضت كثيراً (بالمئة)	انخفضت قليلاً (بالمئة)	ازدادت قليلاً (بالمئة)	ازدادت كثيراً (بالمئة)	لم يحصل تغيير في هذه المؤسسة (بالمئة)	لا أعلم (بالمئة)
١) تراخيص لمزاولة الأعمال أو المهن	٤	٢٢	١٩	٢١	١٥	١٩

يتبـــع

تابــع

٢) المحاكم	٤	١٤	١٣	١٩	٢١	٢٩
٣) الجمارك	٥	١٤	١٨	٢٥	١٤	٢٥
٤) التربية (مدارس حكومية وخاصة، جامعات، معاهد)	٩	١٢	١٤	١٧	٣٢	١٦
٥) خدمات (هاتف، كهرباء، ماء. . . إلى آخره)	٦	١١	١٢	٢٥	٣١	١٦
٦) خدمات طبية	٦	١٥	١٥	٢٢	٢٧	١٥
٧) جوازات السفر، والهويات	٥	١٤	١٤	٢٢	٢٤	٢٢
٨) الشرطة أو أحد الأجهزة الأمنية	٥	١٨	١٥	٣٩	١٤	١١
٩) حزب سياسي، منصب منتخب	٣	١٢	١٧	٢٧	١٧	٢٥
١٠) قطاع خاص	٢	١٢	١٤	٢٣	٢٢	٢٧
١١) مكاتب الضريبة	١	١٠	١٦	٢٨	١٦	٢٩
١٢) أخرى (حدد)	٥	٣	٣	٣	٢٠	٦٨

٤. بشكل عام في السنوات الثلاث الماضية، هل تعتقد أن درجة الفساد بين السياسيين والمسؤولين الكبار قد تغيرت؟

	المجموع (بالمئة)
١) لا	٤٤
٢) نعم	٣٧
٣) لا أعرف	١٩

إذا كانت الإجابة نعم، الرجاء تحديد مجال التغيير ودرجته؟

	انخفض كثيراً (بالمئة)	انخفض قليلاً (بالمئة)	ازداد قليلاً (بالمئة)	ازداد كثيراً (بالمئة)	لم يحصل تغيير (بالمئة)	لا يوجد فساد (بالمئة)	لا رأي لا أعرف (بالمئة)
١) على المستوى الوطني	٩	٣٤	١٧	٢٨	٦	٢	٥
٢) على مستوى الحكم المحلي	٧	٢٨	١٧	٢٦	١١	٣	٨
٣) في الحي الذي تسكنه	٩	١٧	٨	١٤	١٣	٣٥	٤

٥) سؤال للجميع) هل تتوقع أي تغيير على مستوى الفساد في السنوات الثلاث القادمة؟

	المجموع (بالمئة)
١) نعم	٦٢
٢) لا	٢٤
٣) لا رأي، لا أعرف	١٤

إذا نعم، ما هي درجة هذا التغيير؟

	المجموع (بالمئة)
١) ستنخفض كثيراً	٢٣
٢) ستنخفض قليلاً	٤٧
٣) ستزداد قليلاً	١٣
٤) ستزداد كثيراً	١٢
٥) لا رأي لا أعرف	٥

٦. إذا كانت لديك عصا سحرية، وكان بوسعك إزالة الفساد من إحدى المؤسسات المذكورة أدناه، ماذا سيكون خيارك الأول؟

المؤسسة	المجموع (بالمئة)
١) تراخيص لمزاولة الأعمال أو المهن شخصياً	٧
٢) المحاكم	٩
٣) الجمارك	٣
٤) التربية (مدارس حكومية وخاصة، جامعات، معاهد)	١٦
٥) خدمات (هاتف، كهرباء، ماء... إلخ)	٥
٦) خدمات طبية	٥
٧) جوازات السفر والهويات	٢
٨) الشرطة، أو أحد الأجهزة الأمنية	٢٤
٩) حزب سياسي، منصب منتخب	١٠
١٠) قطاع خاص	٢
١١) مكاتب الضريبة	٤
١٢) أخرى (حدد)	٩
١٣) لا يوجد فساد في المؤسسات المذكورة	٥

تعقيـــب

عبد الله الحوراني(*)

غطّت ورقة الباحث عن الحالة في فلسطين «المحتلة» أو كما سمّاها هو «فلسطين في مرحلة تحولٍ» كلّ أو معظم جوانب الفساد في الساحة الفلسطينية الداخلية، اقتصادياً ومالياً واجتماعياً وقانونياً، والمحاولات التي جرت وتجري لتصحيح الخلل القائم في هذه المجالات، على الرغم من الظروف القاسية التي يفرضها الاحتلال الصهيوني، والتي توفّر المناخ والأجواء لنمو الفساد في الساحة الفلسطينية، كما تحدّ من الإجراءات التي يمكن اتخاذها لمعالجته أو تخفيفه.

قد لا أجد الكثير مما يمكن قوله أو إضافته إلى المجالات التي تناولها الباحث، باستثناء تعقيب بسيطٍ يتعلق بالدور الذي أعطاه للمنظمات غير الحكومية في مكافحة الفساد. فقد أعطاها دوراً أكبر بكثيرٍ مما تستحقه، إذ أن قسماً كبيراً من هذه المنظمات يفتقر إلى الشفافية في عمله، وتطاله تهمة الفساد كما تطال المؤسسات الأخرى الرسمية والخاصة، من حيث تبديد الأموال، وعدم معرفة طرائق صرفها من جهةٍ، ومن حيث المهمات غير النظيفة، وغير الوطنية، التي توكَل لبعضها من جهةٍ أخرى.

أما الموضوع الذي سأركز عليه، وهو ما غاب عن الورقة، فهو الفساد السياسي، أو بتعبيرٍ أدق الخلل السياسي، سواء في الموقف والخطاب السياسي الرسمي الفلسطيني وتراجعه، أو في الهيكل والبنيان التنظيمي للمؤسسات السياسية، وترهلها وتكسلها، أو في أدائها وآلية عملها المرتبكة. و لاتقتصر الآثار السلبية لخطورة الخلل في جوانب الحياة السياسية على الحياة اليومية للمواطن الفلسطيني، أو في إضعاف قدرته على مواجهة الاحتلال، وإصابته بنوع من الإحباط فحسب بل وتنسحب على مصير القضية الوطنية، ومستقبل الشعب العربي الفلسطيني أيضاً.

(*) رئيس المركز القومي للدراسات، المنسق العام للتجمع الشعبي للدفاع عن حق العودة.

المناقشـات

١ ــ داود خير الله

ما الفوارق بين المطالب الإصلاحية التي تطالب بها القوى الوطنية الفلسطينية وتلك التي تطالب بها أمريكا وإسرائيل؟ وهل تحاول السلطة مزج المطالب للتهرب من الإصلاح الداخلي؟ وإذا كان الأمر كذلك فما مدى نجاحها فيه؟

٢ ــ أحمد مالكي

ليست حالة الفساد الفلسطينية مفاجئةً، لأن حركات التحرر قلّما تبقى وفيةً لمبادئها وقِيمها عندما تتحول من الثورة إلى السلطة. فإذا كان الفساد مستشرياً على هذه الدرجة في فلسطين في مرحلة السلطة، فكيف سيصبح الأمر في حال التحول إلى دولةٍ؟ وهل الفساد مستحدَثٌ مع ظهور السلطة الفلسطينية أم أنه قديمٌ ومتأصلٌ في سلوك من يتولون قيادة السلطة وممارساتها؟

٣ ــ حسن نافعة

أريد أن أتوقف قليلاً عند خصوصية الفساد في الحالة الفلسطينية. وذلك للأسباب التالية:

السبب الأول: إن القضية الفلسطينية تحتل مكانةً كبيرةً في قلب الشعوب العربية، وعلى قدر التوقعات تكون الصدمة عندما تكتشف هذه الشعوب أن هناك من يتاجر بالقضية ويتربّح منها.

السبب الثاني: هو أن الحركة الفلسطينية كانت ممزقةً ومبعثرةً في رعاية معظم الدول العربية لها التي كان لها الكلمة العليا، وربما تكون بداية وجذور الفساد هنا في شراء الولاءات.

السبب الثالث: إن أموالاً كثيرة ضُخّت سواء من التجمعات الفلسطينية في

الخارج أم من الحكومات العربية أم من التبرعات الشعبية العربية، وكلها ذهبت من خلال قنواتٍ متعددةٍ يصعب حصرها ويصعب تتبع مصادرها أو أوجه إنفاقها.

أخيراً أود أن ألفت النظر إلى أن هناك قوىً خارجيةً تريد من خلال إثارة قضية الفساد والمبالغة في تصوير حجمها قتل القضية الفلسطينية نفسها وإصابة الشعب الفلسطيني بالإحباط. وهناك قوى وطنيةٌ فلسطينيةٌ ترغب في إجراء إصلاحٍ حقيقيٍ ومكافحة الفساد لكنها لا تستطيع ذلك في ظل الضغوط الخارجية الحالية.

٤ ـ فايز الصيّاغ

في معرض المقارنة بين الاستطلاعين التوأمين عن الفساد في الأردن وفلسطين، تتقارب بصورةٍ عامةٍ تقديرات المستجيبين لمدى انتشار الفساد في الأجهزة والبيئات والمؤسسات العامة، باستثناء قطاعات الشرطة، والأمن، والضريبة، والمعونة الاجتماعية حيث ترتفع النسب في الجانب الفلسطيني عما هي في الأردن. وقد سئل الفلسطينيون والأردنيون عن تقديرهم للدور الذي تقوم به سلسلة من المؤسسات ـ في القطاعين العام والخاص ـ لمكافحة الفساد. وتوحي مقارنة النتائج بصورةٍ إجماليةٍ إلى انعدام ثقة جمهور المواطنين، أو قلتها، بهذه الهيئات في هذا المضمار، مع استثناءاتٍ قليلةٍ. يبقى الآن السؤال التالي: في ضوء التقويم السلبي الذي أعطاه المواطنون الفلسطينيون لدور مؤسسات المجتمع المدني، والمجلس التشريعي والأحزاب في الإصلاح ومكافحة الفساد، هل يُتوقع لهذه المؤسسات والحركات المطلبية تحقيق النجاح في أداء هذا الدور؟

٥ ـ عبد الإله بلقزيز

إن قضية الإصلاح لم تنقطع قط عن الساحة الفلسطينية منذ أن أقرّ المجلس الوطني الفلسطيني البرنامج الوطني لمنظمة التحرير، لكنّ المتغيّر اليوم في هذه القضيّة يكمن في «حقيقةٍ يراد بها باطل»، فهي تستهدف ثلاثة مطالبٍ: نزع السلطة من رئيس السلطة الفلسطينية، وتجريده من القوة الأمنية، و من القوة المالية، ونقل سلطاته إلى رئيس مجلسٍ للوزراء يُخرّج تسويةً فلسطينيةً للمخطّط الأمريكي. وهناك اليوم نخبةٌ يجري استيلادها و تظهيرها وتسويقها تحت شعار مكافحة الفساد والإصلاح بهدف تحقيق الاختراق، وتلبية الاستحقاقات الأمريكية ـ الإسرائيلية. يجب ألا نُستدرَج كساذجين إلى السياسة تحت ستار عناوين «نبيلة» يستخدمها للمفارقة متورطون في الفساد بهدف إسقاط النهج الاعتراضي وليس إسقاط الفساد.

٦ ـ غسان بن جدو

إذا كان بعضنا لا يتحدث عن الفساد في بعض الدول العربية خوفاً أو جبناً، فإنّ معظمنا لايشير إلى الفساد داخل الساحة الفلسطينية حرَجاً. ولكن ملفّ هذا الفساد طفح إلى السطح، إلى درجة أننا نجد حرَجاً في طلب الدعم لمن يعاني من الشعب الفلسطيني ويقال لنا: المال موجود لكن شبكات الفساد تنهبه. فهناك رموزٌ مخزيةٌ حملت فسادها معها إلى الوطن.

٧ ـ فهد الفانك

نجد في أية دولةٍ عربيةٍ فساداً يضر بالمال العام، لكنه شديد الخطورة في فلسطين، لأن العالم ليس مستعداً لدعم نظام فلسطيني فاسدٍ قد يودي فساده بمشروع الدولة الفلسطينية. ولقد تراجعت المِنح، ومَابقي يُصَرف منها بات بمعرفة الجهات المانحة ما يشير إلى افتقاد الثقة ومركزية الفساد.

٨ ـ عزمي الشعيبي (يرد)

قال صديق لي: هل حصل كل ذلك لكم في أقل من عشر سنواتٍ؟ فأجبته أن درجة النقد وحرية التعبير في فلسطين عاليةٌ، ولم يستغرق الأمر وقتاً طويلاً حتى بدأنا بالتصدي لمظاهر الفساد والفاسدين على عكس غالبية الأوضاع في النظام العربي حيث ما زال الخوف يحول دون إقدام مؤسسات المجتمع المدني العربي على التصدي للفساد والفاسدين. وأستطيع القول على الرغم من نقدي الشديد للرئيس والسلطة على قاعدة مواجهة الفساد، إلا أننا نلتقي حقاً ونتحاور، ونحن نستطيع أن نميّز بين أهداف الضغوط الخارجية وبشكل خاص الضغوط الأمريكية والإسرائيلية على الرئيس عرفات ومطالبهم بالإصلاح وبين الأهداف الفلسطينية التي تنبع من حرصٍ على حماية المشروع الوطني.

نكاد نجزم أن التصدي للفساد، وهذا رأي غالبية المواطنين الفلسطينيين، سوف يمنع الأطراف الخارجية من الضغط على الطرف الفلسطيني، واستخدام ذلك كمبرّرٍ لعدم التزامها بتنفيذ ما ترتّب عليها. ففي الوقت الذي جرى إنشاء منصب رئيس وزراء ظلّ الرئيس عرفات يتمتع بصلاحياتٍ واسعةٍ. أما بخصوص أن المنظمة حملت مظاهر وآليات فسادٍ إلى الوطن (السلطة)، فنعم.

أؤكد أن معظم حالات الفساد كانت تتركّز في مجال الاحتكارات والعطاءات الحكومية والإعفاءات الجمركية أو الضريبية وليس من أموال الدول المانحة المخصَّصة للمشاريع التي تنفّذ بإشراف الدول المانحة ومحاسيبها. وقد أكدّ ذلك التقرير الذي أعدّه البرلمان الأوروبي عن الأموال الأوروبية الممنوحة للسلطة الوطنية.

الفصل الحادي والعشرون

دراسـة حالـة لبنـان

الياس سابا(*)

مقدِّمـة

إذا عرَّفنا الفساد السياسي بأنه إساءة استعمال السلطة من قِبل المؤتَمَنين عليها واستغلالها في سبيل الحصول على مكاسب ومغانم ومنافع خاصةٍ، فإنه من غير المبالغ فيه التأكيد على أن الفساد موجودٌ في جميع الدول، سواءٌ أكانت صغيرةً أم كبيرةً، قديمةً أم حديثةً، متطورةً اقتصادياً أم في طور النمو. ويختلف المشهد من دولةٍ إلى أخرى نسبةً إلى درجة الفساد، ومدى استشرائه، وإلى حالة رفض أو «قبول» المجتمع به، وإلى جِديّة الإجراءات المبذولة في مكافَحة المتورطين فيه ومحَاسبَتهم.

لا يشذّ لبنان طبعاً عن هذه القاعدة. فلقد كان الفساد معروفاً إلى درجة القبول به، والتسامح معه، واعتباره سلوكاً طبيعياً أيام الحكم العثماني، إلى درجة التندر العلني بانغماس أرفع المسؤولين فيه(١). ولم يكن الوضع خلال فترة الانتداب الفرنسي أفضل حالاً. وقصّة الصحافي الشهير اسكندر ريّاشي حول رشوة القيادات السياسية في البقاع من أجل أن يفضّلوا الانتداب الفرنسي على الانتداب البريطاني مشهورةٌ هي

(*) اقتصادي ووزير لبناني. شارك في الندوة بصفته البحثية الشخصية.

(١) أبيات الشعر التي قالها الشاعر شبلي الملّاط حول شغف واصه باشا متصرّف لبنان بالمال مشهورة:

قـالـوا قـضـى واصـه وواراه الـثـرى   فـقـلـت لـهـم وأنـا الـعـليم بـحـالِـه

رنُّـوا الـفـلـوس عـلى بـلاط ضـريحـه   وأنـا الـكـفـيـل لـكـم بـردّ حـيـاتـه

الأخرى[٢]. وبعد الاستقلال، وقيام جمهورية الميثاق الوطني سنة ١٩٤٣، لم يكن الحال ليتحسّن كثيراً، علماً أن العهد الاستقلالي الأول (١٩٤٣ ـ ١٩٥٢) وُصِم بحالات فسادٍ، واستغلال نفوذٍ، ومحسوبيةٍ مشهودةٍ، مثل عمليات شراء الذهب لصالح الاحتياطي النقدي الرسمي[٣]، واستغلال شهادات الكوتا للاستيراد، وأذونات القطع بالأسعار الرسميّة، وعمليات الميرة (احتكار استيراد وبيع القمح والمواد الضرورية الأخرى).

وبعد سقوط العهد الأول قبل انتهاء المهلة الدستورية المجدَّدة نتيجة «انقلاب أبيض»وقيام عهدٍ جديدٍ، استبشر الناس خيراً. إلا أنهم سرعان ما أصيبوا بخيبة أملٍ في الإصلاح، ومكافحة الفساد، والحكم السويّ على الرغم من الوعود البّراقة والآمال الكبيرة[٤]. وإذا كان العهد الشهابي (١٩٥٨ ـ ١٩٦٤) قد تميّز عن غيره بانحسار آفة الرشوة واستغلال النفوذ لمكاسب ماديةٍ، إلاّ انه اتّسم باتساع نفوذ الأجهزة الأمنية (خاصةً الشعبة الثانية ـ المخابرات ـ في الجيش اللبناني) وتدخل القوى العسكرية في تفاصيل الحياة السياسية بشكلٍ واسعٍ وفاضحٍ وخلافاً للدستور والقوانين والأعراف الأمر الذي يدخل تحت بند الفساد السياسي بشكلٍ واضحٍ. ولا بدّ هنا من ذكر حالات الفساد المشهودة التي عرفتها جمهورية الميثاق وأهمها الالتزامات العامة ـ خاصة الأوتوسترادات ـ والهاتف الثابت، وصفقات التسلح في الستينيات، ومن ثم في الثمانينيات في العهد الأخير قبل الطائف.

أما في جمهورية الطائف التي بدأت في العام ١٩٨٩ فإننا من القائلين بأن الفساد السياسي قد بلغ أعلى مستوياته على الإطلاق، فانتشر إلى أوسع الحدود ليطال جميع أوجه النشاطات العامة تقريباً، إلى درجة أننا نسمع البعض يقول إن «ثقافة الفساد» قد

---

(٢) يقول اسكندر رياشي في كتابه **نعيش مع الآلهة**: إن الفرنسيين كلّفوه «بتطبيق» القيادات السياسية في البقاع ليقفوا مع الانتداب الفرنسي وليس البريطاني عند سؤالهم من قِبل لجنة (King-Crane) المكلفة بذلك، وأعطوَه مبلغاً من المال لتنفيذ المهمة. فكان أن قام بما هو مطلوب منه بعد أن بدأ بنفسه، واستولى على نصف ما تمّ تخصيصه للجميع. كما يذكر أنه طلب من المندوب السامي الفرنسي أن يسمح له خلال احتفالٍ عام يحضره كبار القوم بأن يظهر وكأنه ينفرد به ويهمس في أذنه، لأن ذلك سيوهم الجميع بأنه صاحب حظوةٍ لدى المندوب السامي، الأمر الذي يمكّنه من كسب المغانم من أصحاب المطالب والحاجات. وهكذا كان.

(٣) في هذا المجال ردَّد الناس أبياتاً من الشعر تقول:

يا وزير الاقتصاد الوطني ... دلّني كيف أصبحت غني

لم تتاجر، لم تهاجر، ... لم ترث عن أبيك الفذّ غير الرسنِ

(٤) الأمر الذي حدا الشاعر والمغنّي الشعبي عمر الزعني على أن يؤلف أغنيةً مطلعها: «القنينة بعدا القنينة . . . ما تغيّر غير الفلينة» وذلك بعد أغنيته الشهيرة وقت تجديد الولاية للرئيس بشارة الخوري التي مطلعها:

جدّدلوا ولا تفزع ... خليّه قاعد ومربَّع.

جرى تعميمها في لبنان[٥]. وليس مبالغاً القول إن ارتفاع حجم الفساد في جمهورية الطائف واتساع نطاقه ليشمل كافة أوجه الحياة العامة قد نتج عنه قيام نوع جديدٍ من الفساد السياسي لم يكن لبنان قد عرفه في السابق. أي أننا أمام حالةٍ من حالات تبدّلٍ وتغيّرٍ في النوعية نتيجة التغيير الكبير في الحجم والكميّة (A Massive Change in Quantity Leading to a Change in Quality).

مواقع الفساد

ليس من المبالغة القول إن الفساد في لبنان اليوم يشمل تقريباً كافة مرافق الحياة العامة كما أنه تعمّم حتى وصل إلى مجالات الحياة الخاصة من اقتصاديةٍ واجتماعيةٍ بحيث إن أجيالاً بدأت تنشأ على الرغبة في تعلّم وإتقان ثقافة الفساد كوسيلةٍ فضلى لكسب العيش والترقي الاجتماعي والسياسي. والأفظع من كل ذلك أن الفساد تخطّى حدود البلد ليطال حيّزاً لا بأس به من العلاقات «المميزة» ! وسنعرض في ما يلي لما نعتبره أهم مواقع الفساد في لبنان اليوم:

١ ـ الالتزامات (التلزيمات) العامة على أنواعها ولاسيما البنى التحتية/ سنّ قانون الشركة العقارية (سوليدير)[٦] / الهاتف الخلوي والاتصالات الهاتفية مع الخارج/ الكهرباء/ النفط/ جمع النفايات (شركة سوكلين). . إلخ.

٢ ـ الوزارات، ولاسيما: وزارة المالية، بما فيها الجمارك والدوائر العقارية/ وزارة الطاقة والمياه/ وزارة العمل، المسؤولة عن نقابات العمال وإجازات العمل لغير اللبنانيين/ وزارة المهجرين/ وزارة الأشغال العامة والنقل/ وزارة الصحة/ وزارة

---

(٥) الرئيس سليم الحص والمطارنة الموارنة في «النداء الخامس» الصادر بتاريخ ١/ ٩/ ٢٠٠٤، الذي ورد فيه تحت بند «أسباب اليأس» ما يلي: «انتشار الخوة. . .»/ «استشراء الفساد في صفوف بعض المسؤولين، ومن بينهم من يحتلون مناصب عالية. . .»/ «المحسوبية القاتلة التي تحشر المحاسيب والأزلام في دوائر ووظائف لا كفاية لهم، ولا مؤهّلات ولا شهادات، تمكّنهم من القيام بواجباتها. . .»/ «القضاء المسيّس. . .»/ «الهدر الذي لا حدّ له. . .» كما وَرَد تحت بند «من المسؤول» ما يلي: «. . . وهكذا كثرت الرشوات، وانتشرت ثقافة الفساد. . .»

(٦) أقرّ المجلس النيابي قانوناً (رقم ١١٧/ ٩٢) أنشأ بموجبه شركةً خاصةً، ونصّ على نزع الملكية الخاصة في وسط بيروت ليجري تمليكها للشركة لقاء أسهم وبأسعارٍ تقررها لجان من غير إعطاء الحق لأصحاب الحقوق بالاعتراض على أعمال اللجان، حتى ولو بسبب تجاوز حدّ السلطة! ولقد أطلقنا على مشروع القانون هذا يوم كنا أعضاء في المجلس النيابي صفة السرقة على قارعة الطريق (Highway Robbery) فإذا كان التأميم يستند إلى نزع الملكية الخاصة لتحويلها إلى ملكيةٍ عامةٍ، ومن أجل منفعةٍ عامةٍ، فإن قانون إنشاء الشركة العقارية أجاز نزع الملكية الخاصة لإعطائها إلى شركةٍ خاصةٍ! على الرغم من أن الدستور اللبناني ينصّ في مادته رقم ١٥ على ما يلي: «الملكية في حِمى القانون، فلا يجوز أن يُنزَع عن أحدٍ ملكه إلا لأسباب المنفعة العامة في الأحوال المنصوص عليها في القانون، وبعد تعويضه عنه تعويضاً عادلاً».

الشؤون الاجتماعية/ وزارة الداخلية والبلديات، بما فيها مصلحة السجون ودوائر تسجيل السيارات/ وزارة البيئة وعلاقتها برخص الكسارات والمقالع .. إلخ، ولا حاجة إلى أن نُذكّر بأن المحسوبية في التوظيف والترقية والتعيين في المناصب الهامة خاضعةٌ كلياً لاستغلال النفوذ وللفساد. وفي هذا المجال نُذكّر بشكلٍ خاصٍ بوزارة التربية والتعليم العالي والجامعة اللبنانية ووزارة الإعلام والقضاء بمختلف أنواعه ودرجاته.

٣ ـ المؤسسات والإدارات العامة والشركات ذات الامتياز والشركات الخاصة التي تتمثل الدولة في مجالس إدارتها والمؤسسات الرديفة أو الموازية والتي إنما أُنشئ البعض منها خصيصاً للالتفاف على القوانين والأنظمة التي تعيق الفساد، وخاصة: الريجي/ انترا/ طيران الشرق الأوسط/ كازينو لبنان/ الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي/ الهاتف الخلوي(٧) / صندوق الجنوب/ صندوق المهجرين/ مجلس الإنماء والإعمار/ الجامعة اللبنانية/ المجلس الأعلى للخصخصة. . إلخ.

٤ ـ ولم يقتصر الفساد بالطبع على القطاع العام فقط بسبب تعميم ثقافة الفساد، بل تعدّاه إلى القطاع الخاص. وأشهر ما يمكن الإشارة إليه في هذا المجال قضية تلفزيون لبنان(٨) وتوزيع رُخَص الإعلام المرئي (التلفزيون) على أصحاب النفوذ من كبار المسؤولين، وإقفال محطةٍ تلفزيونيةٍ لا تتمتع بحماية صاحب نفوذٍ، وتوزيع رخص المقالع والكسّارات بطريقة المحاصَصة بين كبار النافذين، و شركة سوليدير التي يساهم فيها كبار المسؤولين والتي تحتكر التصرف بمجموع العقارات في قلب بيروت، وقضية السيارات العاملة على المازوت ومنع استعمالها بدايةً، والسماح باستعمالها من بعد، ثم منع استعمالها مجدداً مع السماح للبعض منها بالسير بشكلٍ مستمرٍ، وقضية بنك المدينة. . إلخ.

٥ ـ ولا تفوتنا الإشارة هنا إلى مجاليْن أساسيينْ من مجالات الفساد واستغلال النفوذ والحصول على المكاسب الخاصة وهما: أسعار الفائدة المرتفعة بما لا توجبه ولا تفرضه قوى السوق، وكذلك السعر المرتفع لليرة اللبنانية والمحدّد بقرارٍ سياسيٍ

---

(٧) اللافت للنظر في موضوع الهاتف الخلوي أنه على الرغم من كونه احتكاراً عاماً جرى تخصيصه في البداية عام ١٩٩٤، ثم جرى فسخ العقد مع الشركتين الخاصتين لتتسلّمه الدولة (أي أنه جرى تأميمه). ثم عادت الدولة وخصّصته! كل ذلك خلال فترة عشر سنواتٍ تقريباً. هذا مع العلم أن عمليات التخصيص الأول والتأميم ومن ثم التخصيص الأخير جرت في عهد نفس رئيس الحكومة!

(٨) بدأ تلفزيون لبنان كشركةٍ خاصةٍ ثم اشترت الدولة حصةً فيها واشترى مسؤولٌ كبيرٌ حوالى خمسين بالمئة من أسهمها. ثم عاد المسؤول الكبير وباع حصته للدولة بنسبة ربح كبيرةٍ مع العلم أن الشركة كانت حينذاك في وضع المفلسة فعلياً، أي أن قيمة موجوداتها كانت أقل من قيمة مطلوباتها!

إداري، والذي استوجب دعماً مستمراً على مدى سنوات. ولا يُستَغرَب أن تزيد كِلفة دعم سعر صرف الليرة مع كِلفة الفوائد الإضافية غير المبرّرة عن عشرة ملياراتٍ دولار أمريكي، استفاد منها بالدرجة الأولى كبار النافذين وزبائنهم في القطاعيْن العام والخاص، وفي الداخل والخارج على حدٍ سواء!

٦ ـ كذلك، فقد يكون من أبرز مظاهر الفساد استغلال النفوذ لحشر المناصرين والزبائنية كموظفين في مختلف وزارات ودوائر الدولة[٩]، من غير أن تكون الدولة بحاجةٍ إليهم، ومن غير أن تكون لديهم أية مؤهّلاتٍ. وهكذا فلقد ارتفع عدد الذين يقبضون رواتب من الدولة من حوالى خمسة وثمانين ألفَ شخص نهاية عام ١٩٨٩ (تاريخ قيام جمهورية الطائف) حتى وصل اليوم إلى أكثر من ٢٧٠ ألفاً[١٠]، مع العلم أن الخدمات التي تقدّمها الدولة اللبنانية قد تراجعت كثيراً خلال هذه الفترة. وهنا لا بدّ من الإشارة إلى تفشي ظاهرة الرشوة التي تدفع للموظفين في الدوائر العامة، وإلى كون بعض الموظفين الكبار في المناصب الحساسة يقبضون راتبيْن، رسمياً وغير رسميٍ، أي يقبضون رشوةً موصوفةً.

٧ ـ بالمقابل، لا يفوتنا التنويه ببروز استثنائيْن مهميْن لقاعدة الفساد المعمَّم: الأول، في مجال الدفاع والتسلح، على الرغم من أن دراسات «الشفافية الدولية» (Transparency International) تشير إلى أن قطاعيْ «الدفاع والتسلح»

(٩) يُذكر في هذا المجال حشر أفراد الميليشيات في عداد القوى المسلحة تحت ما سُمي «بالاستيعاب» وكذلك قصة الوزير الذي عيّن أكثر من ثلاثمائةٍ من أفراد عائلته دفعةً واحدةً في الجامعة اللبنانية!.

(١٠) في ما يلي الأرقام التقريبية للموظفين (مأخوذة من مصادر وزارة التنمية الإدارية):

ـ ملاك إداري ١٥,٠٠٠

ـ مياوم وأجير وبالفاتورة ١٠,٠٠٠

ـ هيئات مستقلة (مثل الكهرباء) ٣٣,٠٠٠

المعلمون:

ـ ضمن الملاك ٥٠,٠٠٠

ـ خارج الملاك ٦,٠٠٠

الجامعة اللبنانية

ـ ضمن الملاك ٦,٠٠٠

ـ خارج الملاك ٢,٠٠٠

القوى المسلحة:

جيش ـ درك ـ أمن عام ـ أمن دولة ـ جمارك ٩٨,٠٠٠

ـ متقاعدون إداريون ١٤,٠٠٠

قوى مسلحة ٤٠,٠٠٠

يضاف إلى هؤلاء موظفو البلديات المقدر عددهم (غير دقيق) بحوالى ١٢,٠٠٠.

و«الأشغال العامة والبناء» هما أكثر القطاعات عرضةً للفساد. والثاني، الإدارة الكفوءة للأمن العام، والذي وجد بيان المطارنة مناسبةً للتنويه بها.

أسباب الفساد

سنحاول في ما يلي إلقاء الضوء على الأسباب العديدة التي أدّت إلى نشوء الفساد في لبنان وإلى استمراره وإلى فشل جميع المحاولات في محاربته والتخفيف منه، واستفحاله وتعميمه حتى وصل إلى مرتبة «الثقافة» الوطنية:

١ ـ بدايةً، يستمر لبنان في أن يكون بلداً متخلفاً سياسياً على الرغم من وجود العديد من مؤسّسات ومظاهر وطقوس[١١] الديمقراطية فيه. فهو متخلفٌ سياسياً لأن الركيزة الأولى والأساسية للديمقراطية غير فعّالةٍ، أي المحاسبة والمساءلة. ولقد شهدت جمهورية الاستقلال الأولى (الميثاق) والثانية (الطائف) محاولاتٍ عديدةً للإصلاح الإداري، ولمحاسبة بعض المسؤولين المتهمين بالفساد باءت جميعها بالفشل، واقتصرت فقط على معاقبة صغار الموظفين والمسؤولين. واللافت للنظر أن الفساد كمسارٍ عام على ازديادٍ منذ الاستقلال (برغم بعض الفترات التي بدا فيها وكأنه قد تراجع) وإنّه تفاقم بشكلٍ كبيرٍ مع قيام جمهورية الطائف، التي شهدت تعطيلاً شبه كاملٍ لأدوات وأنظمة المحاسبة والمساءلة والرقابة سواء السياسية منها أم العدلية أم الإدارية. وهكذا، لا يمكن أن ننتظر تراجعاً للفساد وللمفسدين في غيابٍ شبه كاملٍ للمساءلة والمحاسبة وللعقاب.

٢ ـ يقول البعض إن من أهم أسباب الفساد في لبنان نظرة اللبناني إلى دولته. وفي هذا المجال يقول محمد فريد مطر[١٢] إن لدى اللبنانيين « . . . نمطاً جماعياً من السلوك السياسي، يقوم على الشك الغريزي بالدولة واستشعار الخطر منها والإحساس بالغربة عنها. . . » وإن « . . . علاقة اللبناني بالدولة. . . أقرب إلى علاقة فردٍ بكيانٍ خارجي عنه من علاقة مواطنٍ يدين بالولاء لدولته». ومع اعترافنا بذلك، خاصةً وأن الدولةَ في لبنان ترفض التعامل مباشرةً مع مواطنيها، بل تستمر في التعامل معهم من خلال المسؤولين عنهم في طوائفهم أو مذاهبهم أو مناطقهم أو

(١١) انتخابات نيابية ورئاسية دورية، قيام وذهاب حكوماتٍ، بيانات وزارية وتصويت على الثقة وأسئلة نيابية للحكومة واستجوابات، مؤسسات رقابية متعددة من مجلس خدمةٍ مدنيةٍ إلى ديوان محاسبةٍ إلى مؤسسات التفتيش المتعددة إلى مجلس شورى إلى مجلس دستوري إلى قضاءٍ عدليٍ وعسكري ومالي.

(١٢) محمد فريد مطر، «في الفساد وسبل مواجهته،» في: **خيارات للبنان**، تحرير نواف سلام (بيروت: دار النهار للنشر، ٢٠٠٤)، ص ١٨٢.

عشائرهم أو أحزابهم وتنظيماتهم .. إلخ، فإن هذا السبب غير كافٍ في نظرنا، إلى أن يعشش الفساد أيضاً داخل التشكيلات الطوائفية والمذهبية والمناطقية والحزبية.. إلخ، أي أننا نتساءل: لماذا يستمرئ اللبناني ارتكاب الفساد والسطو على أموال المؤسسات الوسيطة تحت الدولة التي ينتمي إليها والتي يلوذ بها والتي تحميه من غيره، وتحصّل له مطالبه المحقّة منها وغير المحقّة على الأخص؟

٣ ـ لا شكّ أن استشراء الطائفية وانحدارها نحو المذهبية الضيقة يشكل أحد أسباب تسهيل انتشار الفساد كما يشكّل عائقاً غير بسيطٍ أمام مكافحته. فالطائفية طالما كانت من أبرز معالم المجتمع اللبناني خاصة وأن الكثيرين لجؤوا إلى لبنان هرباً من الظلم والاضطهاد والتطرّف على أنواعه، حتى أن البعض يعتبر أن علّة وجود لبنان هي كونه بلداً ملجأً للأقليات، ولا سيما المسيحية منها.

مع اعترافنا بالعقبات الكبيرة التي يشكّلها بروز الطائفية والمذهبية أمام قيام الحكم الديمقراطي، وأمام التقدم والحداثة بشكلٍ عام، إلا أننا نعتقد أنّ الطائفية قد أُعطيَت دوراً أكبر من دورها الفعلي في هذا المجال (Overrated)، وأنها حُمِّلَت أكثر مما تحمل: **أولاً**: لأن الفساد مستشرٍ أيضاً داخل الطائفة الواحدة وداخل المذهب الواحد. و**ثانياً**: لأن الطائفية برزت في لبنان بسبب عدم طغيان طائفةٍ واحدةٍ عددياً على غيرها من الطوائف كما في باقي الدول العربية، فحلّ الانتماء الطائفي محل الانتماء العشائري أو الحزبي أو الجِهوي. وفي قناعتنا أن الفساد كان سيستمر حتى لو لم يكن المجتمع اللبناني طائفياً، فيتّخذ لنفسه حمايةً حزبيةً أو جهويةً ما (عسكرية مقابل مدنية مثلاً .. إلخ) كما هي الحال في باقي الدول العربية وفي الدول المتخلفة.

نذكر هنا أنه عند قيام لبنان الكبير (١٩٢١) والانتداب الفرنسي، وعندما كان الاعتقاد سائداً حينذاك بأن لبنان الكبير إنما أُنشئ لصالح المسيحيين (والموارنة تحديداً) على أساس أنهم يشكّلون الأغلبية السكانية فيه، لم يكن الموضوع الطائفي بالحدّة التي برزت فيما بعد. فالبلاد كانت منقسمةً حول حزبيْن سياسييْن: الحزب الدستوري وحزب الكتلة الوطنية. وكان كل حزبٍ يضم في صفوفه قياداتٍ وشخصياتٍ وكادراتٍ من مختلف الطوائف.ومع ذلك، كان الفساد يجد من يحميه، ولكن مصدر الحماية كانت الحزبية السياسية وليس الطائفية أو المذهبية.

مع مرور الزمن، وبعدما أصبح المجتمع اللبناني مؤلفاً من مجموعة أقلياتٍ طائفيةٍ ومذهبيةٍ، برز الانتماء الطائفي إلى الواجهة، فظن البعض أن العلّة في الفساد هي في الطائفية، في حين أن الطائفية لم تكن سوى الوجه الذي لبسته العلّة الأساسية في هذه الحقبة من تاريخنا. إلا أن كلامنا هذا لا يمنعنا من تكرار القول إن الطائفية (والمذهبية)

أمّنت حمايةً إضافيةً كبيرةً للفساد وللمفسدين، لا تتوافر في غيابها، باعتبار أن أية ملاحقة لفاسدٍ (أو مفسدٍ) مُفتَرَضٍ يمكن بسهولةٍ أن تتحوّل إلى ملاحقةٍ وإدانةٍ للطائفة أو المذهب الذي ينتمي إليه، والعياذ بالله! لذلك نجد أن غالبية الذين طالتهم الملاحقة أو الإدانة بتهم الفساد منذ قيام الاستقلال كانوا ينتمون إلى الطوائف والمذاهب غير الرئيسة!

٤ ـ بسبب أن لبنان مؤلفٌ من مجموعاتٍ طائفيةٍ ومذهبيةٍ (وعرقيةٍ) لا تشكّل أي منها أكثريةً ساحقةً، بل هي مجموعة أقلياتٍ منها الكبير ومنها الصغير، ما كان ممكناً لآلية الحكم إلا أن تكون توافقيةً تسوويةً. والمعروف أن الحكم التوافقي، على الرغم من إيجابياته العديدة ـ وخاصةً كوسيلةٍ لإنهاء النزاعات، ينطوي على سلبياتٍ منها صعوبة اتخاذ القرارات الحاسمة، وبالسرعة اللازمة، الأمر الذي قد يؤدي إلى ضعف الحكم وإلى بروز أزمات حكم، ومنها أيضاً ضرورة منح الفرقاء المختلفين مكاسب ومغانم لتشجيعهم على القبول بالتسوية المطلوبة. الأمر الذي يخلق أرضاً خصبةً للفساد.

إضافةً إلى صيغة الحكم التوافقي، فإن المجتمعات التعددية غالباً ما تحتاج إلى قوىً خارجيةٍ تساعدها في التوصل إلى التوافق المنشود، وتعمل كضابط إيقاع ومنسقٍ عام حتى لا يفلت زمام الأمور ويعود الخلاف ويعمّ النزاع. والقوى الخارجيةً هذه إما أن تمارس دورها من بعيدٍ وبشكلٍ غير مباشرٍ أو أن تصبح لاعباً أساسياً مباشَراً في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية للبلاد.

أيام الحكم العثماني والانتداب الفرنسي كان التدخل الخارجي مباشراً، الأمر الذي نتج عنه تفلّتٌ عند المسؤولين اللبنانيين على أساس أن المسؤولية لم تعد تجاه المواطنين، بل تجاه السلطة الخارجية (تركيا أو فرنسا). فكان سقف الفساد محكوماً بما تقبل به وتجيزه أو حتى تطلبه السلطة الخارجية. ثم جاء الاستقلال، وانتقل النفوذ الخارجي من نفوذٍ مباشرٍ إلى نفوذٍ غير مباشرٍ. عندها برز توازنٌ داخليٌ بين مختلف الفرقاء والطوائف والمذاهب (ترافق مع غياب الأكثرية العددية لطائفة واحدة) كان له دور أساسيٌ في كيفية توزيع المغانم والمكاسب، وكذلك في رسم حدود الفساد المسموح به، أي أن توازن «رعب» استراتيجي نشأ في الداخل فأصبح كل فريقٍ يخشى أن يغرق المركب بالجميع إذا هو تمادى في الحصول على مكاسب على حساب الآخرين. وها هو تاريخ الجمهورية الاستقلالية الأولى خير دليلٍ على قيام هذا التوازن الدقيق بين الجماعات اللبنانية.

٥ ـ ثم جاءت وثيقة الوفاق، وأنهت حرباً دامت أكثر من أربعة عشر عاماً.

وكغيرها من التسويات، فإنها كانت بحاجةٍ إلى قوى خارجيةٍ لتأمين نجاحها، فكان للجامعة العربية وللجنة الثلاثية العربية تخصيصاً دورٌ مهمٌ. كما كان هنالك دورٌ لبعض الدول الكبرى وللأمم المتحدة. أما سوريا، فكانت العامل الحاسم في التوصل إلى التسوية الجديدة (وقد وَرَد ذكرها في وثيقة الوفاق الوطني بشكلٍ بارزٍ). لكنها سرعان ما أصبحت الفريق الخارجي الوحيد المكلّف برعاية هذه التسوية والإشراف على مسيرتها.

من هنا أصبح لجمهورية الطائف، على عكس جمهورية الميثاق، راعٍ خارجيٌ مباشرٌ يتدخل في تفاصيل الحياة اليومية للبنانيين.إلى جانب ذلك، فإنَّ التسوية الجديدة قضت بتقاسم وتوزيع جديدٍ للسلطة، وبإدخال فريقينْ جديديْن كلياً إلى المعادلة السياسية، بعد أن كانت التسوية السابقة قد أصبحت شبه مقفلةٍ عملياً. فكان أن دخل الحكم، إلى جانب القيادات التقليدية، (١) أمراء الحرب وزعماء الميليشيات، و(٢) أمراء المال الجديد، ولا نقول رجال الأعمال، لأنهم في أكثريتهم رجال صفقاتٍ مشبوهةٍ في الغالب وناتجةٍ عن أعمال فسادٍ وإفسادٍ، ومقامرون ومغامرون (Wheeler Dealears). ومع الوقت، ضعف وجود القيادات السياسية القديمة ونفوذها، وانزوى السياسيون التقليديون، اللهّم إلا من تمكن منهم من أن يلبس لباس أمير الحرب أو أمير المال، أو الاثنين معاً. وسنعرض فيما يلي أهم ما اتسمت به جمهورية الطائف من خصائص أدّت، فيما أدّت إليه، إلى تعاظم درجة الفساد، و تعميمه بشكلٍ لم يسبق له مثيل:

١ ـ إن سيطرة قوى الحرب القذرة وقوى المال الفاسد على الحكم نتيجة تسوية الطائف أفسح المجال واسعاً أمام انتشار الفساد السياسي وتعميمه، خاصةً وأن البلاد كانت في طور الخروج من حالة انهيار الدولة ومؤسساتها وانعدام المحاسبة والمساءلة في نطاق القانون والشرعية. وعليه، فقياساً على نقطة الانطلاق هذه، فان أبسط الإنجازات على صعيد عودة الشرعية كانت تُظَهَّر للناس على أنها إنجازاتٌ جليلةٌ هائلةٌ. أي أننا مازلنا حتى بعد انقضاء خمسة عشر عاماً على اتفاق الطائف وانتهاء الحرب نقيس إنجازات الجمهورية الجديدة بالنسبة إلى ما كانت عليه الحال في أسوأ ظروف الحرب، أي في نقطة القعر، وليس نسبةً إلى ما كانت عليه الأمور في جمهورية الميثاق مثلاً، أو نسبةً إلى الحدّ الأدنى المقبول لقيام نظامٍ ديمقراطيٍ صحيحٍ.

لا يمكن لأحدٍ أن يبالغ في تقدير مدى تأثير أمراء الحرب الفاسدين وأمراء المال الفاسد في تعميم ثقافة الفساد في لبنان وفي الوضع الذي وصلت إليه الأمور في

لبنان[١٣]. ولا حاجة بنا إلى التذكير بالأمثلة العديدة التي تقفز فوراً إلى الذهن، سواء في مجال السياسة أم الإدارة بمختلف فروعها أم في مجال الهيمنة على الإعلام وباقي مؤسسات المجتمع المدني. حتى وصلنا إلى ظرفٍ يُقاس فيه المرء بما يملك من مالٍ فقط دون أي اعتبارٍ آخر. كما أن المال أصبح جواز مرورٍ إلى جميع المراكز القيادية بدون استثناء. والأفظع من كل ذلك أنه أصبح من غير المهمّ كيفية الحصول على هذا المال، فالناس لم تعد تسأل ولا تهتم!

٢ ـ نتيجةً لما وَرَد في بند (١) أعلاه، تدنّى كثيراً مستوى القيادات في جميع المجالات السياسية والأهلية والاقتصادية .. إلخ. وهذا التدني أخذ و مايزال يأخذ مساراً انحدارياً منذ قيام جمهورية الطائف.

٣ ـ لقد تمّ تعطيل ما كان قائماً في جمهورية الميثاق من آلياتٍ ومؤسسات محاسبةٍ ومساءلةٍ. فالنواب لم يعودوا يشعرون أنهم مسؤولون أمام ناخبيهم. والحكومات لم تعد تشعر أنها مسؤولةٌ أمام مجلس النواب. والهيئات الرقابية، بما فيها القضائية والإدارية منها، تمّ تعطيل عملها، لأن المسؤولين فيها أصبحوا مدينين بوظائفهم مباشرةً للذين كان لهم الفضل في تعيينهم، بسبب استباحة التدخل السياسي المباشر، والهيمنة المطلقة، وضرب مبدأ فصل السلطات. ولم يعد وضع مؤسسات المجتمع المدني أفضل حالاً: فتمت وضع اليد على الإعلام، وعلى النقابات العمالية والمهنية (التي مازالت أفضل حالاً من غيرها) وعلى الجمعيات والنوادي الرياضية، بل وحتى على المؤسسات الطائفية .. إلخ

٤ ـ ذكرنا سابقاً أن جمهورية الميثاق استولدت توازناً ذاتياً داخلياً كان له دورٌ في وضع سقفٍ للفساد ومنعه من الاستشراء. أما في جمهورية الطائف، وبوجود ضابط الايقاع الخارجي، فإن هذا التوازن الذاتي والداخلي لم يعد قائماً، فشعر الفرقاء الداخليون بأنهم لم يعودوا مسؤولين تجاه بعضهم البعض، لا بالأمر الحسن ولا بالأمر الباطل. وهكذا، فإن الصمّام الداخلي الذي كان قائماً في جمهورية الميثاق لم يعد قائماً في جمهورية الطائف. إضافة إلى ذلك، لا بدّ من الاعتراف بأن ضابط الايقاع استمرأ في بعض الأحيان المشاركة في عمليات الفساد فكان أن أضاف بذلك سبباً إضافياً إلى زيادة حجم الفساد وانتشاره وتعميمه.

(١٣) تقدمنا خلال مناقشة مشروع قانون الانتخابات النيابية في المجلس النيابي أوائل سنة ١٩٩٢ باقتراح خلال إحدى الجلسات بتحديد سقفٍ للنفقات الانتخابية يلتزم به كل مرشح. وقد لاقى اقتراحنا استهجاناً عاماً من النواب الحاضرين إلى درجة أنه لم يحظَ بنائبٍ واحدٍ يثني عليه. حتى أنه لم يتم تدوينه في محضر الجلسة!

٥ ـ أخيراً، فإن اعتباراتٍ اقتصاديةً ساهمت في رفع درجة الفساد وفي تعميمه:

أولاً: سوء السياسات والمعالجات الاقتصادية التي أدّت إلى عرقلة إعادة الإعمار والنمو الاقتصادي، وإلى توسيع الهوة في نمط توزيع الدخل والثروة، وإلى زيادة نسبة اللذين يعيشون على حافتيْ خط الفقر و البطالة والهجرة وإلى ضرب الإنتاج لحساب الدخل الريْعي.. إلخ.

ثانياً: التضخّم الذي أصاب الاقتصاد اللبناني خلال الحرب وبعدها، واثّر بذلك في الأسعار وفي المداخيل والثروات ـ وبالتالي في حجم الفساد والرشوة والهدر بالمطلق.

ثالثاً: الاحتكار والهيمنة وسيطرة القلة تساهم في تعزيز الفساد وهذه جميعها قد تعززت أيام جمهورية الطائف قياساً إلى ما كانت عليه خلال جمهورية الميثاق، علماً أن النموذج الاقتصادي الليبرالي الذي تدّعي حكومات الطائف أنها تؤمن به وتسير على هديه يفترض وجوباً قيام حالةٍ من المنافسة الكاملة أو شبه الكاملة. ولا بأس أن نذكر هنا أن في لبنان اليوم قلةً تحتكر المال والسلطة و«الوطنية»!.

ملاحظات ختامية

يُستنتج مما سبق أن الفساد كان موجوداً في لبنان منذ العهد العثماني، وكان أكثر قوةً وتعميماً في الظروف التي كان للقوى الخارجية فيها تأثيرٌ مباشرٌ في أمور البلاد الداخلية، ذلك لأن المسؤولية عن الفساد في مثل هكذا ظروف يمكن تحميلها للغير وللخارج، فتضعف المساءلة والمحاسبة. وبما أن لبنان بلدٌ تعدّدي مكوّنٌ من مجموعة أقلياتٍ، فان تركيبته هذه تجعله أكثر عرضةً وقابليةً للفساد من غيره، لان العقد السياسي والاقتصادي والاجتماعي بين أبنائه غالباً ما يكون توافقياً تسوَوياً، ولأن مثل هذه التسويات تترافق وتكون بحاجةٍ إلى قوى خارجيةٍ لضبط سير عملها وضمان استمراريتها.

كما يتبينّ أيضاً مما سبق أن الجمهورية الاستقلالية الثانية (جمهورية الطائف ١٩٨٩) كانت أكثر فساداً من الأولى، جمهورية الميثاق الوطني (١٩٤٣ ـ ١٩٧٥ أو ١٩٨٩)، لأسبابٍ ذُكِرَت آنفاً، وقد لا يكون أقلها أهميةً التفلّت (حتى لا نستعمل كلمة أقسى) الأخلاقي الذي أصاب اللبنانيين خلال الحرب وبسببها، في حين أن النفوذ الخارجي المتعدد وغير المباشر والتوازن الداخلي ضبطا إلى حدٍّ بعيد سقف الفساد الذي كان «مسموحاً ومقبولاً» به من النظام.

لا بدّ من الإشارة إلى عاملٍ آخر كان له تأثيرٌ غير بسيطٍ في التخفيف من حال

الفساد في جمهورية الميثاق، ألاَ وهو التطور والازدهار الاقتصادي اللذين عرفتهما البلاد بين (١٩٥٠ ـ ١٩٧٥) وتوسع وأرجحية الطبقة الوسطى، على الرغم من ظاهرة سوء توزيع الدخل والثروة بين المناطق وبين شرائح المجتمع أيضاً.

في ضوء هذا التاريخ الطويل من الفساد الذي يبدو وكأنه قد أصبح مستوطِناً متأصِّلاً (Endemic) في الجسم السياسي (Body Politic)، كيف يمكن للبنان أن يُعالج ويجابه هذه العلّة الخطيرة؟ فيما يلي أهم ملاحظاتنا بهذا الخصوص:

١-بما أن لبنان جمهوريةٌ ديمقراطيةٌ برلمانيةٌ، فإن كل إصلاح لا بدّ وأن يبدأ من باب المجلس النيابي. بناءً عليه، فإن أولّ وأهمّ شيءٍ يُفترَض أنْ يتأمّن هو التمثيل النيابي الصحيح. ولهذا الأمر مستلزماته ومتطلباته ومنها: قانونٌ انتخابيٌ عادلٌ يساوي بين الناخبين كما يساوي بين المرشحين، ويؤمّن التمثيل الصحيح، ويعطي الفرصة الكافية للجميع للتحضير للانتخابات ولا يتغيّر في كل دورةٍ انتخابيةٍ مثلاً، ولا يصدر قبل أسابيع فقط من موعد الانتخابات، ويضع سقفاً مقبولاً للنفقات الانتخابية، ويُعطي فرصاً إعلاميةً متساويةً للمرشحين.

إضافةً إلى القانون يجب أن تتم العملية الانتخابية، بحياديةٍ مطلقةٍ وشفافيةٍ عاليةٍ سياسياً وإدارياً، مع تأمين حق الطعن، وآليةٍ نزيهةٍ وسريعةٍ في البتّ في الطعون. نحن مقتنعون ومتأكدون أن البداية يجب أن تكون من المجلس النيابي لأنه متى اصطلحت أحواله، أمكن حينذاك أن تقوم الحكومات الفاعلة والعادلة والمسؤولة، وفي حال الخطأ أمكن محاسبتها سياسياً. ومتى استقام التمثيل النيابي، وبالتالي تمّ تصحيح الوضع الحكومي، أمكن عند ذاك فعلياً البدء بتصحيح وضع الوظيفة العامة، سواء على الصعيد الإداري أم على الصعيد القضائي.

إذا كنا نشكو من سوء الإدارة وفساد القضاء فإن السبب يعود في النهاية إلى تدني وسوء مستوى القيادة السياسية. ذلك أنه كلما انخفض مستوى القيادة السياسية للبلاد انخفض تبعاً لذلك مستوى الموظفين على اختلاف أنواعهم ودرجاتهم. إذ لا يُنتظَر أن يكون مستوى الإدارة العامة أرفع من مستوى القيادة السياسية للبلاد، ولمدةٍ طويلةٍ. وفي قناعتنا أيضاً أن عملية تطعيم الحياة السياسية التي تمّت بعد انتهاء الحرب، واتفاق الطائف، وقيام الجمهورية الاستقلالية الثانية قد استُنفِدت، ووصلت إلى الحائط المسدود اليوم. فكما كانت القيادة السياسية بحاجةٍ ماسةٍ إلى التطوير وإلى فتح نوافذ التغيير وإدخال الدم الجديد إليها عشية الحرب، لأن النظام كان قد فشل في ذلك أو قصّر عنه، فإن الحال اليوم من هذه الناحية شبيهةٌ بما كانت عليه منتصف السبعينيات من حيث أن الطبقة الحاكمة، أو الإدارة السياسية للبلاد، قد أصابها العقم

وشارفت على الإفلاس، ولم يعد بالإمكان الاستمرار معها على هذه الحال.

البلاد في خواءٍ سياسي وانقسام داخلي يُذكّرنا بما كان في السابق، والاقتصاد معطّلٌ وعلى مشارف الانهيار، والقوى الشابة الكفؤة والمنتجة إما في هجرةٍ أو أنها مهمّشةٌ وعاطلةٌ عن العمل ومحبَطة. المطلوب بإلحاح اليوم إذاً هو فتح باب التغيير والتطوير والتطعيم في الطقم السياسي الحاكم، وسلمياً ديموقراطياً بالطبع. ومن حُسن الصدفة أن تكون البلاد في ظرفٍ يسمح بذلك بغير افتعالٍ: فتمديد ولاية الرئيس لحود ثلاث سنواتٍ إضافيةٍ يُفسِح في المجال لإطلاق ورشة تطويرٍ تبدأ من الصعيد الحكومي انتقالاً إلى الصعيد النيابي عبر قانون انتخابٍ جديدٍ وعادلٍ لانتخابات ربيع العام ٢٠٠٥ النيابية. إن أمام لبنان فرصةٌ نادرةٌ، عسى ألا يُفوّتها، وهو الذي عوّدنا دائماً على ذلك فأطلقنا عليه يوماً تعبير «بلد الفرص الضائعة».

٢ ـ يأتي في المقام الثاني موضوع ضرورة قيام سلطةٍ قضائيةٍ مستقلةٍ. فلقد كثرت الشواهد على التدخل السافر للسلطة السياسية في القضاء، تعييناً وترفيعاً ومناقلاتٍ، وفرضاً للملاحقات والتوقيفات وحتى للأحكام. وفي رأي العديد من المهتمين أن انعدام الثقة في صون وحماية الحقوق يشكّل العائق الأول أمام الاستثمار في لبنان اليوم. هذا لا يعني أنه لا يوجد قضاة مستقلون، شرفاء ونزيهون، ولكن غالباً ما يُفرَض على هؤلاء أن لا يبتّوا بالشكوى إذا كان صاحب الحق فيها غير ذي حظوة. وقديماً قيل إن العدالة التي تأتي متأخرةً عدالةٌ غير موجودةٍ (Justice Delayed is Justice Denied). واستناداً إلى ما ورد في الفقرة (١) سابقاً، فان الإصلاح القضائي وإقامة السلطة القضائية المستقلة يجب أن ينتظر الإصلاح السياسي، وإعادة تأهيل القيادة السياسية أولاً.

٣ ـ يلفت المهتمون والمختصون النظر إلى أنه، وعلى الرغم من وجود قانون الإثراء غير المشروع (قانون رقم ١٥٤ تاريخ ٢٧/ ١٢/ ١٩٩٩)، إلا أن النص الوارد فيه يجعل تطبيقه شبه مستحيلٍ عملياً. والواقع، فإنه لم تجرِ حتى اليوم إدانة أي سياسي أو موظفٍ بموجب هذا القانون (أو بموجب قانون «من أين لك هذا» الذي سبق أنَّ صدر سلفٌ له في الخمسينيات). لذلك، يُفترض أن يُعاد النظر في نصوص هذا القانون من جهة جعلها أكثر إحكاماً وقابلةً للتطبيق. كذلك، فإن فراغاً تشريعياً فظيعاً ومُعيباً مازال قائماً تسهل بسببه عمليات الفساد واستغلال النفوذ. ذلك أنه لا يوجد نصٌّ قانونيٌّ في لبنان يمنع تضارب المصالح (Conflict of Interest) في ما بين المصلحة العامة التي يُفترض أن يكون السياسي أو الموظف العام مسؤولاً عن خدمتها وتأمينها وبين مصلحته الشخصية.

نحن نقول إنه من غير الجائز أن يبقى الوضع فالتاً على هذا النحو، وأن يكون هذا التشريع غير موجودٍ، كما نؤكّد أنّ أيّ جهدٍ لمكافحة الفساد في غياب مثل هذا التشريع غير مجدٍ أو غير صادقٍ أو تنطبق عليه الصفتان معاً! وهنا، نسجّل مخالفتنا للرأي السائد في هذا المجال فنقول إن قانون السرية المصرفية (قانون ١٩٥٦/٩/٣) لا يشكّل عائقاً لا يمكن تجاوزه في مكافحة الفساد والإثراء غير المشروع.

٤ ـ إن الاحتكار والهيمنة والسيطرة على السوق وغياب الحدّ الأدنى من المنافسة تشكّل كلّها تربةً خصبةً للفساد. من هنا فإنه يتوجّب العمل على رفع مستوى التنافس ليس في المجالات الاقتصادية فحسب، بل في كل المجالات أيضاً، كالتنافس على الوظيفة الإدارية وعلى المنصب السياسي، لأن من شأن ذلك المساعدة على مكافحة الفساد. وتصبح المنافسة ضروريةً ومطلوبةً أكثر لأن لبنان بلدٌ صغير تسهل السيطرة على مقدّراته واحتكارها. ومعروف أنه لرفع مستوى التنافس منافع اقتصاديةٌ أخرى غير تسهيل مكافحة الفساد.

للمناسبة نقول إن في لبنان غياباً فعلياً كاملاً لأية إجراءاتٍ تحارب الاحتكار أو التمركز والسيطرة على السوق، وإن التشريعات الموجودة أو تلك التي وعدت بها حكومة سابقة (إلغاء الوكالات الحصرية) لا تؤمن المنافسة المطلوبة، هذا إذا ما طُبِّقَت. وللتذكير أيضاً نقول إن الولايات المتحدة الأمريكية (رائدة الاقتصاد الحر والمبادرة الفردية وذات الحجم الاقتصادي الهائل نسبةً إلى غيرها، فكيف بالنسبة إلى لبنان؟!) سنّت أول تشريعٍ لها في هذا المجال سنة ١٨٩٠ قانون شيرمن (Sherman Act)!

لا بأس إذا ذكرنا في هذا الصدد ضرورة أن تتوافر المعلومات والإحصاءات بصدقٍ وبغير تأخيرٍ للجميع، ذلك أنه في غياب المعلومات والإحصاءات الصحيحة وفي حينه (Timely) تصعب المساءلة والمحاسَبة. وهنا لا بدّ من التأكيد على حرية وسائل الإعلام وعلى ضرورة قيام المنافسة في ما بينها، كما ننبّه إلى التقصير الرسمي الفاضح في تأمين أبسط الإحصاءات الضرورية الصحيحة وفي كافة المجالات، بحيث انتشرت عادة رَمْي الأرقام جزافاً من كل صوبٍ وحدبٍ وبغير أساسٍ علمي، وبما يخدم الأهداف والغايات الخاصة، الأمر الذي حدانا على القول «إن الرقم في لبنان وجهة نظر».

واضحٌ، أن المطلوب ليس أقلّ من ثورةٍ أو انقلابٍ دستوري ـ سياسي ـ اقتصادي ـ اجتماعيٍ. والسؤال هو كيف لذلك أن يكون؟ كيف لفريقٍ متسلّطٍ

مستفيدٍ أن يقبل طوعاً بتغييرٍ يحدّ من نفوذه ومكاسبه ويشرك غيره في السلطة؟! ذلك أن التغيير الذي حصل في تركيبة الميثاق الوطني قد جاء نتيجة حربٍ أهليةٍ طويلةٍ ومريرةٍ اشتركت فيها أطرافٌ عديدةٌ، إقليميةٌ ودوليةٌ. وما كانت لتنتهي في رأينا لولا بروز قضيةٍ أكثر الحاحاً وأهميةً منها التحضير لغزو العراق للكويت، وعاصفة الصحراء، ومؤتمر مدريد. فكان لا بدّ من تسوية القضية اللبنانية وإقفال جرحها ولو على «زعَلٍ».

هل من أملٍ في تغييرْ سلمي ديمقراطي يأتي من داخل النظام؟ الأمر ممكنٌ نظرياً، ولكنه مستبعدٌ جداً عملياً. فقناعتنا أن اللبنانيين ما زالوا غير مستعدّين لبذل ما يلزم من تضحياتٍ حتى يحسّنوا ويطوّروا نظامهم السياسي، ويقيموا دولةً ديمقراطيةً بالفعل. الواقع التاريخي يؤكّد ذلك، والتجربة الشخصية تدعمه. فإذا أخذنا تاريخ لبنان منذ الاستقلال سنة ١٩٤٣ حتى اليوم، فإننا لا بدّ أن نعترف بأن مسار التجربة الديمقراطية كان في الغالب مساراً تراجعياً! هذا مع العلم أنه خلال هذه الفترة لم يبقَ فريقٌ لبنانيٌ ذو شأن إلا وصل إلى السلطة وتسلّم الحكم في فترةٍ أو أخرى.

هل لأحدٍ أن يقنعنا بأن الجميع لم يتمكنوا طيلة واحدٍ وستين عاماً من إصلاح الوضع على الرغم من أنهم جميعاً قد بذلوا في سبيل ذلك كلّ طاقاتهم وكلّ ما في وسعهم؟ أليس معقولاً أكثر القول بأن اللبنانيين لم يجهدوا كفايةً من أجل إصلاح وتطوير نظامهم، وبأن مطالبتهم الدائمة بذلك غالباً ما كانت مطالبةً لفظيةً فقط، ولأغراض الترويج السياسي فقط، بحيث إنهم متى انتقلوا من المعارضة إلى الحكم قاموا بأسوأ مما كانوا ينتقدون أسلافهم به. أليست هذه هي الصورة الصحيحة لتاريخ لبنان الاستقلالي؟

نحن مقتنعون بأن اللبنانيين ليسوا ملتزمين (Committed) كفايةً بهَمّ الإصلاح والتطوير، وغير مستعدين للتضحية بما يلزم في سبيل تحقيقه، وإلاّ لكانوا قد نجحوا في ذلك، ولا سيما أن الفرص السانحة لم تكن قليلةً طيلة فترة واحدٍ وستين عاماً. وعلى صعيد التجربة الشخصية، فإننا نذكر محاولات الإصلاح الجريئة التي قامت بها حكومة الرئيس سليمان فرنجية الأولى (١٩٧٠-١٩٧٢)، وخاصةً محاولات الإصلاح الضريبي (المرسوم ١٩٤٣ ومشروع وضع قانون ضريبة دخلٍ موحّدٍ تصاعديةٍ) ومعركة الدواء والتي لم يُكتَب لها النجاح، على الرغم من دعم رئيس البلاد لها، والازدهار الاقتصادي، و غياب التأثيرات الخارجية.

من الجائز أن يسمح نَسَق القيم لدى اللبنانيين بسقفٍ من الفساد أعلى مما هو

مقبولٌ بالعادة عند غيرهم. فما قد يكون فساداً عند البعض يصنّفه اللبنانيون شطارةً وحسن تدبير. ولا نغالي إذا ما قلنا إن نظام لبنان الاقتصادي الذي يطغى عليه قطاع الخدمات وذهنية «الصفقة» قد يكون من أسباب ذلك! هل هذه دعوةٌ للقنوط؟ طبعاً لا! إنها دعوةٌ إلى بذل المزيد من الجهد والتضحيات، ولا سيما أن الظروف تبدو سانحةً اليوم لأكثر من سببٍ وسببٍ ! ﴿**إنَّ الله لا يغيّر ما بقومٍ حتى يغيّروا ما بأنفسهم**﴾[١٤].

(١٤) **القرآن الكريم**، «سورة الرعد،» الآية ١١.

تعقيـــب

نواف سلام[*]

لم يغب الاهتمام بالشأن العام عن الدكتور الياس سابا يوم كان أستاذاً جامعياً، كما أنه لم يتخلَّ عن مقاربته العلمية لقضايا الشأن العام يوم تولّى المسؤوليات العامة كنائبٍ أو وزيرٍ. فلا عجب إذن أن ينجح في بحثه هذا في الجمع بين المنهج العلمي في تحديد الأسباب المتعددة لتفشي ظاهرة الفساد في لبنان وفي تبيان مكامن ترابطها، وبين خبرة السياسي في تقويم ما يعتري مهمة مكافحة الفساد من مصاعب، أو ما يجب أن تكون عليه تالياً الأولويات في هذا المجال. والحقيقة أنني أشارك الدكتور سابا معظم استنتاجاته العملية، كما أنني أوافقه في معظم تحليله العلمي، وإن كان لا بد لي من إيراد الملاحظات الثلاث التالية على ورقته:

١ ـ يشير الباحث في تحليله لأسباب الفساد إلى دور كلٍ من غياب المحاسبة والمساءلة في الحياة السياسية اللبنانية، ونظرة اللبناني السلبية إلى دولته، واستشراء الطائفية، وآلية الحكم التسووية، وما ينتج عنها من دورٍ للقوى الخارجية في ضبط توازنات وإيقاعات الحياة السياسية الداخلية، وصولاً إلى سيطرة قوى الحرب وقوى المال في جمهورية الطائف. لكننا إضافةً إلى هذه العوامل، نرى أن هناك عاملاً مهماً من أسباب الفساد، غاب عن ورقة الدكتور سابا، هو دور العلاقات الزبائنية (Clientelism) التي لا تزال تلعب دوراً أساسياً في بنية الحياة السياسية اللبنانية، ولا يكفي الرد هنا أن الحديث عن تخلف الحياة السياسية أو الطائفية يشمل ذلك ضمناً، فأهمية المسألة وحجمها يقتضيان إضاءة إشارةٍ خاصةٍ إليهما.

٢ ـ يعتبر الدكتور سابا أنه ليس من المبالغة القول إن الفساد في لبنان يشمل اليوم تقريباً كافة مرافق الحياة العامة، كما أنه تعمّم حتى وصل إلى مجالات الحياة

(*) محامٍ وأستاذ محاضر في الجامعة الأميركية في بيروت.

الخاصة. ويعود في هذا السياق إلى ما يعتبره أهم مواقع الفساد في لبنان، ويصنفها في محاور ستةٍ، فإذا باللائحة التي يقدمها لنا تضم نحو أربعين مرفقاً. ولكن على أهمية هذه الاستعادة الشمولية، وهي في الحقيقة أكثر شمولاً من مقارباتٍ سابقةٍ مماثلةٍ كالتي نجدها في مطلع دراسة الأستاذ محمد مطر التي يشير إليها الدكتور سابا، أو في عددٍ من الأوراق التي قُدّمت إلى ندوة الإسكوا عن الفساد في مطلع هذا الصيف، فإنها لم تعد تكفي للتقدم في دراسة واقع الفساد في لبنان. والواقع أن أكثر ما نفتقده عند أي كلام عن الفساد في لبنان هو ما يعني أن يعزّز هذه المقاربة الشمولية بدراسة حالاتٍ خاصّةٍ (Case Studies) تبيّن بالأرقام ـ وبالأسماء، لم لا؟ ما بات الفساد يسبّب هدراً كبيراً في الأموال العمومية، ويرتّب كلفةً ماديةً على اللبنانيين. والمقصود هنا أننا كنا نتمنى لو أغنِيت ورقة الدكتور سابا بدراسة حالة فسادٍ معينةٍ أو أكثر، مثل مؤسسة كهرباء لبنان، أو صندوق المهجرين، أو كازينو لبنان، أو غيرها من الحالات الـ ٤٠ التي يشير إليها.

ومع معرفتنا بصعوبة ذلك عموماً ـ وليس استحالته مطلقاً ـ نظراً إلى طبيعة آليات الفساد نفسها، ومع موافقتنا الدكتور سابا على أن غياب الأرقام الرسمية يجعل من مسألة الأرقام «وجهة نظرٍ» في لبنان، فإن ما كنا نود أن نراه في هذه الورقة هو تحديداً «وجهة نظر» الدكتور سابا في هذه الأرقام، أو أقله في بعضها. ولأن الدكتور سابا ليس باحثاً عادياً، بل إنه أكثر اطلاعاً من غيره بحكم تجربته السياسية، فإننا لا نخال أنه كان مستحيلاً عليه أن يفيدنا مثلاً من خلال تجربته الغنية عن الفساد الذي يرافق العمليات الانتخابية في لبنان، وتحديداً عن مقدار الأموال التي تُصرف فيها، وكيف يتم ذلك بدءاً من المبالغ التي يطالبها بعض الزعماء والمتنفذين، وتُدفع لهم من قِبل المرشحين مقابل الحصول على مقعدٍ في لوائحهم، وصولاً إلى الأساليب المختلفة التي تُعتمد في السعي إلى شراء ذمم الناخبين؟ ونطلب ذلك من الدكتور سابا، ليس بحكم ما تفيدنا به تجربته الشخصية فحسب، بل لأنه يعتبر أن إصلاح العملية الانتخابية المدخل إلى أيّ إصلاحٍ. ونحن نشاركه في ذلك.

٣ ـ ما يقوله الدكتور سابا عن تميّز العهد الشهابي (١٩٥٨ ـ ١٩٦٤) عن غيره «بانحسار آفة الرشوة واستغلال النفوذ لمكاسب ماديةٍ، إلا أنه اتسم باتساع نفوذ الأجهزة الأمنية (خاصةً الشعبة الثانية ـ المخابرات ـ في الجيش اللبناني) وتدخل القوى العسكرية في تفاصيل الحياة السياسية بشكلٍ واسعٍ وفاضحٍ خلافاً للدستور والقوانين والأعراف، الأمر الذي يدخل تحت بند الفساد السياسي بشكلٍ واضحٍ، يبدو للوهلة الأولى أنه أمرٌ ينطبق أيضاً على العهد اللحودي الأول (١٩٩٨ ـ ٢٠٠٤) ولا سيما من جهة ضرورة إدراج « ما عرفه هذا العهد بدوره من «تدخلٍ للقوى

العسكرية في تفاصيل الحياة السياسية تحت «بند الفساد السياسي»، كما في العهد الشهابي «خلافاً للدستور والقوانين والأعراف». غير أن عدد الفضائح وحالات الرشوة والفساد التي يعدّدها الدكتور سابا في القسم المخصّص من دراسته لـ «مواقع الفساد»، قد وقع العديد منها في العهد اللحودي الأول، مما لا يسمح بمقارنته بالعهد الشهابي «الذي تميز عن غيره بانحسار آفة الرشوة واستغلال النفوذ لمكاسب ماديةٍ» على حد تعبيره.

ومن جهةٍ أخرى، فإن أمر تدخل «القوى العسكرية في تفاصيل الحياة الدستورية لم يعد مقتصراً في العهد اللحودي على «جهاز المخابرات العسكرية»، بل تعدى ذلك كماً ونوعاً، وأضحى يشمل إلى جانب جهاز المخابرات العسكرية، كلاً من مديرية الأمن العام، وجهاز أمن الدولة، وغرفة الأوضاع في القصر الجمهوري، ناهيكم عن الأجهزة السورية العاملة في لبنان، على تعدد هذه الأجهزة وتنوع أدوارها. والحقيقة أن الدكتور سابا لم يقارِن مباشرةً بين العهد اللحودي والعهد الشهابي، غير أن ملاحظتنا هذه يبرّرها اعتبار الدكتور سابا أن التمديد للرئيس إميل لحود يضع «أمام لبنان فرصةً نادرةً»، لفتح «باب التغيير والتطور والتطعيم في الطقم السياسي الحاكم»!

وفي رأينا أن أية فرصةٍ للتغيير كانت قد تآكلت عند انتهاء العهد الشهابي الأول يوم طُرح على بساط البحث تجديد هذا العهد، بينما فرصة التغيير التي كان قد تعهّد بها العهد اللحودي سرعان ما تبخرت منذ الأشهر الأولى لهذا العهد نتيجة التناقض الدائم بين الأقوال الإصلاحية والأفعال الفاسدة.

المناقشـات

١ ــ خير الدين حسيب

لقد أمضيْت في لبنان أكثر من ثلثيْ حياتي العملية التي تبلغ حوالى أربعة وأربعين عاماً، وتوفّرت لي فرصة الحصول على الجنسية اللبنانية قانونياً، ولكنني لم استفد من ذلك بسبب أن القانون العراقي لم يكن يسمح بازدواج الجنسية، وكان يمر في محنةٍ. وهذا ما يعطيني حقاً في أن أناقش الشأن اللبناني، وكأنني واحدٌ من أهله. وانطلاقاً من ذلك أعتقد أن أحد أسباب الفساد «المتميز» في لبنان عن غيره من البلدان العربية يكمن في نسق القِيم اللبناني، والذي أعتقد أنه يختلف في وجوهٍ كثيرةٍ عن نسق القِيم العام في البلدان العربية الأخرى، فالنظرة إلى لبنان، وإلى علاقته بمحيطه العربي، وبالآخر الغربي ليست واحدةً في المجتمع اللبناني، لأن برامج التعليم مختلفةٌ، ويمكن للبعض فيها أن يعرف عن تاريخ الثورة الفرنسية أكثر مما يعرف عن التاريخ العربي. وهذه قضايا هيكليةٌ لا يمكن حلّها بين يومٍ وليلة.

في غياب مبدأ المواطَنة الذي يقوم على المساواة في الحقوق والواجبات بين المواطنين. ومن خلال ما يُنشَر عن فضائح الفساد مثل فضيحة «الخليوي» يتبين أن «الكلّ» غاطسٌ فيها، ولكننا نجد مع ذلك أن الناس تقدّر المتورّطين في تلك الفضائح وتحترمهم، بينما يطلب هؤلاء من دون حرَج البقاء في المناصب العامة أو العودة إليها. فهناك كما قال الباحث تقبلٌ عامٌ للفساد في لبنان أكثر من غيره من البلدان العربية. وصحيح أن نظرة اللبناني قد كانت تاريخياً نظرةً إلى دولةٍ غريبةٍ عنه، وبالتالي كان يجد أنّ من حقه التصرف بالمال العام من دون واجباتٍ مقَابلةٍ، إلا أن هذه النِظرة تنطوي على مبالَغةٍ متطرّفةٍ في لبنان يمكن أن تدفع ببعض اللبنانيين إلى تبرير القيام بعملٍ من نوع وضع متفجّرةٍ في مكانٍ ما أو تفجيرها، وصولاً إلى إجازة التعامل مع إسرائيل، على أساس أنه عملٌ يتم من أجل مقابل،

وهو ما يعني أنه قد تمّ التساهل في نسَق القِيم الوطنية.

في لبنان أرى ما يراه الرئيس سليم الحص، فهناك حريةٌ فعليةٌ في لبنان لكن ليست فيه ديمقراطية، فأحزاب لبنان طائفيةٌ أو مذهبيةٌ تقوم على هوياتٍ ضيقةٍ، ولم تتغيّر طبيعتها المتخلّفة على الرغم من تراجع دورها. ولكن تمّت فيه ظاهرةٌ فاقعة اللوْن، وبرزت بشكلٍ خاصٍ بعد اتفاق الطائف (١٩٨٩)، وهي ظاهرة مأسَسة الفساد، حيث يمكن لبعض النواب مثلاً أن يغيّروا موقفهم من مشروع قانونٍ معيّنٍ مقابل مبلغ يدفعه المستفيد من هذا المشروع. لقد غدا استخدام المال العام في القضايا الخاصة «طبيعياً» و«اعتيادياً» في لبنان.

خذوا على سبيل المثال موضوع فوائد السنَدات التي وصلت إلى حدود أربعين بالمئة، والذي تحدّث عنه الدكتور سابا، ففوائدها تُصرَف من «لحم ثوْرنا» كما يقال وليس من الجيوب الخاصة.

أما في موضوع العلاقة مع سورية والذي تجنّبه بعض الإخوة، فأنا أقلّ حرجاً منهم في ذلك. ومن دون مجَاملةٍ لم يكن ممكناً إنهاء الحرب الأهلية اللبنانية من دون سورية، فلقد وصلت القوى المتصَارعة إلى مرحلة فقدان الرؤية الوطنية إلى لبنانٍ موحّد، وكانت سورية عاملاً أساسياً في إعادة اللحمة، وتوفير الأمن. لكن وجودها في لبنان كان عاملاً من العوامل التي أعاقت إصلاح الحكْم، وهو يحمي بشكلٍ من الأشكال وبدرجةٍ معيّنةٍ الفساد. في سورية مسؤولون فاسدون كانوا في لبنان وغير لبنان، ولكن أحد وسائل حمايته كان في انتقاله إلى سورية. ويعني ذلك ألا نحمّل سورية المسؤولية كلها، مع أنها مسؤولةٌ عن الثغرات الرئيسة في نظام الحكم، وهشاشة عناصر الحكم الصالح فيه.

٢ ــ داود خير الله

طالما أن الأمور ساءت والفساد استشرى في جمهورية الطائف التي عمّقت الشروخ الطائفية وكرّستها في المجتمع الآن أكثر مما كانت عليه قبل الحرب الأهلية، ألا يمكن الاستنتاج بأن للطائفية في لبنان علاقة مباشرة وأساسية بمنع الإصلاح وبالتالي في تعميق الفساد؟ وإذا لم تكن الطائفية هي علة العلل فما العلة التي تفسر الظواهر التي عرضها الباحث؟ وإذا ما اعتبرنا أن سبب الفساد واستفحاله هو قبول اللبناني به، فهل يعتبر الدكتور سابا أن العلّة تكمن في الوضع الجيني اللبناني، أي أنه عاهةٌ جينيةٌ (Genetic Defect)؟ أنا أميل إلى أن أساس العلّة مؤسّسيٌ وليس جينياً، والنظام الطائفي هو في أساس كافة مؤسسات الدولة والمجتمع.

٣ ـ نسيم الخوري

الورقة باردةٌ وكأنها تخاف من تسمية الأمور بمسمياتها، فغاب عنها أي اسم من الفاسدين، ومن أسماء المافيات الست التي قصد بها اللواء فؤاد شهاب الاستعمار الداخلي. ولقد بدأت الدولة مع الاستقلال بميزانيةٍ قدرها خمسمائة ألف ليرةٍ ولكنها انتهت الآن بمديونية أربعين مليار دولارٍ. ولكن إشارة الباحث إلى مؤسستي الجيش والأمن العام أرضتني، وليس ذلك إلا دعوةً للانضباط في الإدارة، وإشاعة ثقافة الثواب والعقاب في وجه الفساد والمفسدين. وفي لبنان حرية كبيرة غير أن فيه ديمقراطية قليلة.

٤ ـ عبد الإله بلقزيز

علينا أن نعترف للبنان بفضيلةٍ تميّزه عن سائر البلدان العربية، فممارسات الفساد قابلةٌ في جملتها لأن تُطرَح على المستوى السياسي نقاشاً وتداولاً جماعياً، مع أن هذا الطرْح قد يتحوّل إلى مضَارَبةٍ إيديولوجيةٍ وسياسية. ولديّ مسألتان: **الأولى**، أليس الفساد متلازماً حكماً مع مجتمعاتٍ تعجَز عن إطلاق حركةٍ إنتاجيةٍ، وتعيش من القِطاع الطفيلي؟! و**الثانية**، أن الطائفية ليست مجرّد عاملٍ من عوامل الفساد بل القاع التحتي التأسيسي الذي تنهض عليه ظاهرته، فالعلاقات الاجتماعية اللبنانية قائمةٌ على غشٍ متبَادلٍ، وتكاذبٍ سياسي بين الأطراف، حيث تتوزع السلطة والثروة بمقتضى نظام محاصَصَةٍ متفاوت المستوى بين البنى العصبوية التي تُعتبَر البنى الطائفية منها. فالمغبون اليوم يصبح مستَعرِشاً غداً والعكس صحيح. إن النظام اللبناني نظام حرياتٍ لكنه ليس نظاماً ديمقراطياً، فالديمقراطية علاقةٌ مباشرةٌ ما بين المواطن والدولة بينما ولاء المواطن اللبناني مشدودٌ إلى الطائفة وليس إلى الدولة. ولا تكفي درجة الانحلال القِيمي لتفسير الفساد، لأن المشكلة ليست مشكلة أفرادٍ بل تتعلق بجملة الأطر الاقتصادية والسياسية التي تورّدها.

٥ ـ يعقوب قبانجي

ينطلق الباحث من مسلّمتين: اللبناني جوهرياً فاسدٌ، والفساد مدانٌ أخلاقياً. وتسِم هذه السمة الأخلاقية البحث من أوله إلى آخره، ولذلك فهي تنمّ عن إدانةٍ للفساد أكثر مما تحاول تفسيره كظاهرةٍ اجتماعية. وكي نخرج من طابع الإدانة الأخلاقي هذا أطرح سؤالين:

ـ ألا يمكن اعتبار الفساد في الحالة اللبنانية قناة توزيع لجزءٍ من الثروة العمومية والدخل العام، وهي قناةٌ موازيةٌ للقناة الرسمية ترعاها القوى الاجتماعية الطائفية المسيطرة على الدولة، وتهدف من ورائها إلى تعزيز الكيانات الموازية للدولة

كما إلى تعزيز مصادر التراكم غير القانونية؟

ـ ألا تعزز القدرة الخاصة للسوريين في تحديد آليات الأداء المصرفي، مثل تحديد سعر الفائدة على الإيداعات، تكثيف ممارسة الفساد في حالة لبنان؟

٦ ـ سمير كرم

ظواهر الفساد اللبنانية ملازمةٌ لكل من يأخذ بنظام الاقتصاد الحر، وما قدّمه الدكتور خير الدين حسيب عن الفساد القاتل بأجرٍ هو في حقيقته خصوصيةٌ أمريكيةٌ ناتجةٌ عن ذلك النظام. ولقد أخذت الآن ظواهر الفساد في مصر تقترب من ظواهر لبنان. وكل ما في أمر بروز الظواهر اللبنانية أن اقتراب لبنان من نظام الاقتصاد الحر وثيقٌ، ولذلك مكانٌ فساده أكبر.

٧ ـ طاهر كنعان

سأخاطر في القول من أجل موضوعية البحث وليس من أجل تبرير الفساد بأن هناك درجةً من قبول الناس بالفساد تحت مايمكن تسميته بـ «الفساد البنّاء»، أو «الفساد الذي يرافق البناء» فالإعمار هو الجسر الذي يعبر عليه الفساد، ولكن ينتج عن هذا البناء بنيةٌ تحتيةٌ ملموسةٌ، كما في التجربة اللبنانية، وربما يعود ذلك إلى منظومة القِيم.

٨ ـ الياس سابا (يرد)

أوافق الدكتور نوّاف سلام على أن العلاقات الزبائنية أساسيةٌ في تركيبة الفساد في لبنان، وفي عدادها حالات الفساد المعيّنة المرتبطة بالانتخابات، والتي تحتاج إلى مجموعة بحثٍ تدرسها لا أمانع في أن أكون بينها. وبخصوص العهد الشهابي فلقد تطرقت إلى تدخل الأجهزة العسكرية، لأنه كان في مجال مكافحة الفساد أفضل من غيره. وأوافق الدكتورخير الدين حسيب كلياً على أن نسق القِيم لدى اللبنانيين مختلفٌ عن غيره في النظرة إلى الفساد، فما يُعتَبر فساداً في نسق القِيم المجرّد أو عند الآخرين لا يعتبره اللبناني كذلك، ومن هنا يحتجّ اللبناني عندما نصفه بأنه فاسدٌ. ففي لبنان حالة تسامحٍ مع الفساد أو قبولٍ به.

تعقيباً على ما قاله داود خير الله، أنا لم أقل: اللبناني فاسدٌ لأنه فاسدٌ جينياً، وأرجو ألا يفسّر كلامي على هذا النحو، لكنني قصدت نسق القِيم الذي يتسامح مع الفساد ويعتبره مقبولاً. وحول ما قاله نسيم الخوري فإن هوامش البحث بيّنت أسماء من ارتكب الفساد حتى باسمه الثلاثي. أما بالنسبة إلى ما قاله عبد الإله بلقزيز فنحن حريصون في لبنان على الحرية، والكل يتحدث في هذا المناخ، ولكن منذ العام

١٩٤٣ وفي ضوء ماتثبته الشواهد والأرقام، مامن فريقٍ وصل إلى السلطة وكان يشكو من ممارسات من سبقه إلا قام بأسوأ مما اشتكى منه. هل صحيحٌ أن الفساد في لبنان متلازمٌ مع اقتصادٍ معيّنٍ؟ الاقتصاد يعني الريْع واقتصاد الخدَمات، ويبدو لي أن هناك تلازماً في لبنان بين الاثنين، لكن ليس صحيحاً بالمطلق أن ينتج بالضرورة فسادٌ عن نظامٍ اقتصادي معيّنٍ مثل النظام اللبناني. ولا أشاطر هنا الرأي بردّ الفساد إلى الطائفية، فمعظم الفاسدين في لبنان ليسوا طائفيين، ومعظم الطائفيين في لبنان ليسوا متديّنين، وليست لهم علاقة لا بالله ولا بالطوائف ولا بالأخلاق، بل يستغلون الطائفية لتمرير الفساد.

لو افترضنا نهاية الطائفية بلبنان هل سيغدو من دون فسادٍ؟ لننظر إلى الفساد في التعيينات الوظيفية، ففي جميع الطوائف كفاءات، لكن لماذا يختارون الأسوأ منها للوظيفة المخصّصة لتلك الطائفة أو تلك وليس لصاحب الكفاءة منها؟ نعود إلى نسق القِيم، فما يعتبره غير اللبناني فساداً يعتبره اللبناني شطارَةً و«تظبيط حالٍ»، وربما تكون تركيبة الاقتصاد اللبناني وتركيبة الشعوب التي التجأت إلى لبنان على مرّ التاريخ قد خلَقتا ذلك. صحيحٌ أنّ الفساد قناة إعادة توزيع، ولكن ليس صحيحاً أنه ليس لدى صاحب القرار أفضل من هذه القناة. فالفساد صفقةٌ على استباحة المال العام ما بين أصحاب القوى وأصحاب السلطة في الطوائف على حساب بقية اللبنانيين.

هل هناك دورٌ للسوريين في ذلك؟ نعم. كان بإمكان السوريين منع الفساد، لكن لماذا يُفتَرض بالمسؤول السوري أن يكون أكثر حرصاً من المسؤول اللبناني على منع الفساد؟ قبل أن نضع مسؤولية الفساد على مسؤولٍ سوري شريكٍ معنا فيه، أسأل: لماذا نعارض هذا النائب أو ذاك، بل نشتمه، ثم نعود يوم الانتخاب، ونصوّت له؟ لقد كنا نفعل ذلك قبل مجيء السوريين، وقبلهم كانت سلطة ياسر عرفات مشاركةً في السلطة، وقبل عرفات كانت سلطة السفير المصري، وقبل سلطة السفير المصري كانت سلطة الجنرال سبيرز، وقبل الجنرال سبيرز كانت سلطة الحاكم الفرنسي، وقبل هذا الأخير كانت سلطة الحاكم التركي. . إلخ. إن المشكلة تكمن في ضعف مناعة الجسم اللبناني تجاه ميكروب الفساد.

أوافق على أنّ النظام الاقتصادي ـ الاجتماعي يسهّل عملية الفساد، ولاسيّما في نظام الاقتصاد الحر. إن الشرط الأساسي الذي يقوم عليه نظام الاقتصاد الحر هو المنافسة الكاملة أو شبه الكاملة. و لكن هل يمكننا تصور بيئةٍ ينتعش فيها الفساد أكثر من البيئة التي يترافق فيها نظام الاقتصاد الحر مع التحكم بالسوق والاحتكار؟ وحول

«الفساد البنّاء» لماذا ننظر إلى القسم المليء من الكأس وليس إلى القسم الفارغ؟!
وبالأرقام أنفقت جمهورية الطائف بين نهاية العام ١٩٩٢ ـ أوائل العام ١٩٩٣، وبين نهاية العام ٢٠٠٣ حوالى اثنين وخمسين ملياراً، كان بينها أقل من خمسة مليارات دولارٍ على إعادة الإعمار، وحوال أحد عشر ملياراً للرواتب والأجور وملحقاتها لمدنيين وعسكريين، فأين ذهب الباقي؟ ولا سيّما أن نفقات شركة سوليدير التي تولّت إعمار وسط بيروت لا تدخل في تلك الأرقام باعتبار أنه ليس لها صلة بميزانية الدولة؟ هذا هو السؤال، وشكراً.

الفصل الثاني والعشرون

دراســة حالــة مصــر:
الفساد في مصــر (١٩٥٢ ـــ ٢٠٠٤)

محمد السيد سعيد(*)

إيمان مرعي(**)

مقدمـة

فاضت الصحافة المصرية خلال العقد الماضي كلّه بالتحريض ضد الفساد إلى الحدّ الذي جعله الموضوع الرئيس في الصحف الحزبية والخاصة. كما صار الحديث عن الفساد ـ حتى الإفراط أحياناً ـ الطريقة المضمونة للنجاح في توزيع الجرائد والمجلات. ويكشف ذلك بحدّ ذاته عن الأولوية التي تكتسبها هذه الظاهرة في الوعي العام، كما يكشف عن نموها الكبير من الناحية الموضوعية. ومن المفارقات الواضحة في الوعي بهذه الظاهرة أن هذه الحملات لم تؤدّ إلى تراجعها أو التخفف من حمولتها موضوعياً أو ذاتياً. بل تبدو الظاهرة وكأنها مثل الفيضان الذي اقتلع كل السدود من طريقه. ويعني ذلك أن الظروف التي أنتجت تلك الظاهرة لا تزال مستمرةً ومتنامية. فما هذه الظروف بالضبط؟

إن التعرف على هذه الظروف بدقةٍ أمرٌ بالغ الأهمية في وضع تصورٍ ناجح لتطويق وعلاج المرض. وبطبيعة الحال ثمة قدر معقول من الاتفاق على بعض هذه الظروف، ولو في المساحة التي تميل فيها الانطباعات العامة، والمتفق عليها اجتماعياً

(*) كاتب وصحافي في جريدة **الأهرام**. تلي البحث نيابةً عنه.

(**) باحثة مصرية.

لأن تكون سليمةً. وعلى سبيل المثال فإن هناك اتفاقاً عاماً على أن جانباً من ظاهرة الفساد الصغير: أي هذا الجانب من الفساد الذي يباشره موظفون عموميون صغارٌ، أو مواطنون محرومون من القوّة السياسية، أو المالية الكبيرة يعود إلى الفقدان التام تقريباً للتناسب بين تكاليف المعيشة الحقيقية والأجور والمرتّبات الإسمية. ومن ثمّ فإن المنظور السليم لهذا المستوى من الظاهرة يحتّم ربطه بالأزمة المالية الممتدة للدولة المصرية. لقد كانت الأزمة المالية للدولة السبب الأهم وراء اكتساب الفساد طابعاً «جماهيرياً»، وهي بهذا المعنى شكّلت العلّة غير المباشرة لانحطاط الحضارات والإمبراطوريات التاريخية[1]. وهي أيضاً العلّة غير المباشرة لانحطاط دولة ما بعد الاستعمار في العالم الثالث عموماً بما فيها مصر[2].

لكن الأزمة المالية للدولة لا تشكل السبب الرئيس الكامن وراء الفساد السياسي أو الفساد الكبير. ويبدو تحليل هذا المستوى وتفسيره محيّراً إلى حدٍ بعيدٍ. فإذا ما نظرنا إلى التجربة المصرية في سياق دولة ما بعد الاستعمار فإننا نجد أنه من الصعب ردّ الفساد إلى نظام سياسي أو اختيار اقتصادي ـ اجتماعي بعينه. فالفساد تواجد في كلّ هذه الأنظمة وإن لعب أدواراً مختلفةً، ووجد أمامه ظروفاً ماليةً واقتصاديةً متباينةً أشدّ التباين.

لا يقلّل هذا الاستنتاج أبداً من إغراء المعالجة السياسية والإيديولوجية للظاهرة ولا سيما في الصحافة. ومن الخطأ في الوقت ذاته عزل الظاهرة عن السياقات السياسية والاقتصادية ـ الاجتماعية. ولكن ماذا نقصد بهذه السياقات؟ إن الفكر الليبرالي ينسب الظاهرة إلى التراث الناصري ولاسيما ما تشتمل عليه التجربة المصرية من دورٍ كبيرٍ للدولة في النشاط الاقتصادي. ويقول د. إبراهيم دسوقي أباظة مشيراً إلى قادة ثورة يوليو «وفي داخل هذا الإطار ـ أي إطار الولاء للثورة ـ كان يجرى انتقاء أهل الثقة، وكان أهل الثقة يطبّقون بدورهم نفس القاعدة.. ومع أهل الثقة وغيبة أهل الكفاءة عرفت الإدارة أبشع صور الفساد واستغلال النفوذ. وكان نصيب القطاع العام منها أوفر نصيب.. فقد كان الإهمال وسوء الإدارة والسرقة يستشري في هذه الشركات. ولم يكن هناك رقيبٌ أو حسيبٌ يوقف الفساد الذي تمكّن منها»[3].

---

(١) هذا هو على الأقل تحليل جيبون لسقوط الحضارة الرومانية بتأثير التضخم وتآكل مرتبات الموظفين العموميين بمن فيهم الجنود وبالتالي انصرافهم للحصول على بقية الدخل الضروري للحياة من الخواص الأمر الذي أهدر معنى القانون ومن ثم المصلحة العامة. انظر: Hussein Alatas, *Corruption: Its Nature, Causes, and Functions* (Aldershot; Brookfield, VT: Avebury, 1990).

(٢) في الأزمة المالية للدولة في عصر الاستقلال، انظر: James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State* (New York: St. Martin's Press, 1977).

(٣) إبراهيم دسوقي أباظة، **الخطايا العشر من عبد الناصر إلى السادات**، ط ٢ (القاهرة: الزهراء للإعلام العربي، ١٩٨٥).

وبالمقابل فإن الفكر الراديكالي، ولاسيما الماركسي والناصري يعزو الظاهرة بشكلٍ كلي تقريباً إلى سياسة الانفتاح، والانتقال إلى اقتصاديات السوق. ففي رأي د.جلال أمين أن الانتقال إلى الانفتاح عكس التخلي عن الاستقلال الاقتصادي، وانفلات الفساد ونهاية التنمية الحقيقية في وقتٍ واحدٍ[٤].

هل يمكننا حقاً أن نعزو الفساد في مصر إلى إيديولوجيا معينةٍ أو إلى تجربةٍ سياسيةٍ أو اختياراتٍ اقتصاديةٍ واجتماعيةٍ كليةٍ معيّنةٍ مما تلتقطه أو تعمّمه أو تبرّره الإيديولوجيات الرائجة في القرن العشرين؟ وكيف نفهم أثر الانتقال في هذه الاختيارات من «الاشتراكية الناصرية» إلى «الليبرالية الاقتصادية الساداتية» على ظاهرة الفساد من ناحية الشكل والمضمون؟ وما العوامل التي قد تكون مسؤولةً فعلاً عن تعاظم الفساد فيما لو كان قد تعاظم بالفعل؟. والواقع أن علينا أن نبدأ بالتساؤل عما نقصده بالفساد أصلاً.

أولاً: فهم الفساد في الإطار العالمي

يصعب الحديث عن نظريةٍ متبلورةٍ لظاهرة الفساد على الرغم من الاتفاق العام على ملامحها التجريبية. وقد يكون أحد أسباب الضعف النظري العام لأدبيات الفساد أنها تحولت إلى صناعةٍ شيّدت المنظمات الاقتصادية الدولية دولابها الإنتاجي بتأثير الضغوط الأمريكية. إذ أدى إصدار تشريع أمريكي «قانون الممارسات الأجنبية الفاسدة» عام ١٩٩٧ ـ ١٩٩٨ ضدّ قيام الشركات الأمريكية برشوة المسؤولين الأجانب إلى تصعيدٍ كبيرٍ في الضغوط الأمريكية على المنظمات الدولية، والتجمعات الإقليمية، وعشراتٍ من دول العالم لتوقيع اتفاقياتٍ دوليةٍ، وإصدار تشريعاتٍ وطنيةٍ ضد مختلف صور الفساد الحكومي، وذلك حتى لا يؤدي التشريع الأمريكي إلى إضعاف القدرات التنافسية للشركات الأمريكية في مواجهة الشركات الأوربية والآسيوية الراغبة في دفع الرشاوى للمسؤولين الأجانب.

استجابت بعض المنظمات الدولية بالفعل. فأصدرت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ميثاق مناهضة الرشوة. وقامت الأمم المتحدة بإصدار ميثاقٍ مشابهٍ[٥]. وبدأت منظماتٌ أخرى حملاتٍ سياسيةً ضد الفساد. وحتى الدول العربية أخذت في وضع

---

(٤) جلال أمين، «الانتقال إلى الانفتاح: العوامل الخارجية،» في: **الانفتاح: الجذور.. الحصاد.. والمستقبل**، تحرير جودة عبد الخالق (القاهرة: المركز العربي للبحوث والنشر، ١٩٨٢)، ص ٩٥.

(٥) Alejandro Posadas, «Combating Corruption under International Law,» <http://law.duke/edu./journals/djcil/articles/djcil1Op345htm>.

اتفاقية للقضاء على الفساد. وأنتجت المؤسّسات البحثية والأكاديمية ومنظمات المجتمع المدني، ولاسيما البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، ومنظمة الشفافية الدولية فيضاناً من الأدبيات حول الظاهرة. وتُجمع هذه الأدبيات على استخدام تعريفٍ محدّدٍ للفساد هو «إساءة استخدام السلطة العامة لتحقيق منافع خاصةٍ»[٦].

يتشكك بعض الكتاب في سلامة الفهم العام للفساد كما يظهر في هذه الأدبيات لأنها أنتجت كما قلنا بتأثير المواقف الأمريكية. ويعتقد بعضهم أن هذه الضغوط أدّت إلى النظر إلى مشكلة الفساد باعتبارها مشكلةً تجاريةً دوليةً بينما هي في الحقيقة مشكلة تنمية[٧]. ومع ذلك لا يمكن التشكيك في أصالة هذا القلق وأسبابه من وجهة نظر الأنصار الأوفياء للقيم الليبرالية الاقتصادية. فيصوّر هؤلاء ظاهرة الفساد باعتبارها إعاقةً حقيقيةً للنمو والتنمية فضلاً عن كونها مشكلةً أخلاقيةً وسياسيةً. ولم يعد من قبيل المبالغات الراديكالية التعبير عن القلق حيال مستقبل الديمقراطية ولاسيما في الولايات المتحدة. وبكلمات السيد ويل هاتون «فإن الديمقراطية الأمريكية زائفةٌ بصورةٍ متزايدةٍ. فالمال يشتري الأصوات والنفوذ والمناصب»[٨]. وبكلمات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية فـ «الفساد لا يحترم الحدود ولا يعرف التمايزات الاقتصادية ويصيب كل أشكال الحكم. وعلى المدى البعيد لا يوجد بلدٌ قادرٌ على تحمل التكلفة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية التي يفرضها الفساد»[٩].

وبوسعنا تلخيص النتائج الأساسية للأدبيات الدولية في الأفكار التالية: إن للفساد تكاليفه الباهظة، حيث تتدهور الأحوال السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدول التي يسود فيها، والتشكيك في فعالية القانون وفي قِيم الثقة والأمانة إلى جانب تهديده للمصلحة العامة من خلال إسهامه في خلق نسقٍ قِيمي تعكسه مجموعةٌ من العناصر العامة الفاسدة، وهو ما يؤدي إلى ترسيخ مجموعةٍ من السلوكيات السلبية التي بدت ظاهرةً في كافة مجتمعات العالم الثالث[١٠].

---

(٦) المصدر نفسه.

(٧) داني رودريك، «تعليقان،» في: كيمبرلي آن إليوت، **الفساد والاقتصاد العالمي**، ترجمة محمد جمال إمام (القاهرة: مركز الأهرام للترجمة والنشر، ٢٠٠٠)، ص ١٥٧.

(٨) *Observer*, 13/1/2002.

(٩) Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], «About Corruption: Building Partnership for Progress,» Paris, July, 2004.

(١٠) صلاح سالم زرنوقة، «الفساد والتنمية،» في: **الفساد والتنمية: الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية**، تحرير مصطفى كامل السيد وصلاح سالم زرنوقة (القاهرة: جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، ١٩٩٩)، ص ٢٩٣ ـ ٢٩٩.

تهتم الأدبيات الدولية بإبراز الأثر السلبي للفساد في العالم الثالث بالذات. ولهذا فهي تستخدم منهجياتٍ إحصائيةً معقّدةً لإثبات أن الفساد يقود إلى خسارةٍ كبيرةٍ للنمو الاقتصادي. كما أنه يؤثر سلباً في التنمية البشرية ولاسيما في التعليم[(١١)]. ومن الواضح أن القلق حول النمو شكّل المدخل الرئيس لدراسات الفساد المنسوبة إلى صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، بل في حيّزٍ واسعٍ للغاية من الأدبيات المِهنية. وبكلمات أحد أبرز هؤلاء الدارسين فإن «الفساد النّظامي يشوه الحوافز ويحقر المؤسسات ويعيد توزيع القوة والثروة لمن لا يستحق. وعندما يحقّر الفساد حقوق الملكية وحكم القانون والحافز للاستثمار فإن النمو الاقتصادي والسياسي يُصاب بالشلل»[(١٢)] وتتفق مختلف الدراسات التي أنتِجت في إطار البنك الدولي والصندوق على أن الفساد النظامي ـ بالمقارنة بالفساد الاعتيادي ـ يقلّل النمو لأثره السلبي في الاستثمار فضلاً عن أثره السلبي في التنمية البشرية ولاسيما في التعليم. وباختصارٍ تبدو معالجة الأدبيات الليبرالية لقضية الفساد مؤسّسةً على رؤيةٍ من داخل عالم الشركات تشخّص المشكلة كمرضٍ معْدٍ في عالم الحكومات ولاسيما تلك التي تتسم بالانغلاق والمركزية المالية.

وعلى المستوى القومي أبرزت المداخل نفسها في الأدبيات العربية أثر الفساد في القِيم وفي التنمية الاقتصادية الحقّة. إذ يتسبب الفساد في تشويه الدور التصحيحي للحكومة، ويخرّب الكفاءة في السوق، فبدلاً من توجيه الدعم الائتماني والإعفاءات الضريبية إلى الصناعات المختلفة التي يحتاجها الوطن، نجدها تتجه في ظلّ استشراء الفساد نحو الصناعات الاستهلاكية ذات الإنتاج الضخم والعائد السريع، بل وإلى الاستيراد على حساب الصناعة المحلية. إلى جانب أن النظام الفاسد يوزّع عقود المشترَيات الحكومية بطريقةٍ تقلّل من جودة البنية التحتية ومشاريع الخدمات العامة، نظراً إلى أن اختيار مثل هذه المشروعات يخضع في هذه الحالة إلى الفرص المحتملة للحصول على الرشاوى، مما يزيد من التكلفة الكلية للمشروعات الخدَمية الحكومية، وبالتالي استبعاد المشروعات الاجتماعية في مجالات الصحة والإسكان الشعبي والتعليم، ناهيك عن الفساد المواكب أيضاً لعمليات التشييد والبناء من حيث عدم مطابقتها للمواصفات الهندسية الصحية، الأمر الذي يتسبب بسرعة انهيار كثيرٍ منها بعد بنائها بفترةٍ قصيرةٍ، إضافةً إلى تراجع عائد الضرائب بسبب السماح بالتهرب

---

(١١) باولو ماريو، «تأثير الفساد على النمو والإنفاق الحكومي: تحليل مقارن بين البلدان،» في: إليوت، **الفساد والاقتصاد العالمي**، ص ١٢١-١٥٣.

(١٢) Robert Klitgaard, «Subverting Corruption,» *Finance and Development*, vol. 37, no. 2 (June 2000).

الضريبي، وإلى ارتفاع مستويات الناتج المفقود(١٣).

إن هذا المحصول للدراسات التي تمّت منذ بداية عقد التسعينيات ليس مقنعاً من زوايا كثيرةٍ. وقد أبرزنا من قبل خطورة التعامل مع الظاهرة في المنظور الأمريكي، والذي يجعلها قضيةً تجاريةً دوليةً. ولكن هناك مشكلةً أخرى وهي أن أدبيات الفساد عكست النفوذ الهائل للمحافظين الجدد بدءاً من مرحلة ريغان وثاتشر ووصولاً إلى إدارة جورج بوش الابن التي تقوم بثورةٍ مضادةٍ كاملةٍ على منظومة الفكر السياسي والاجتماعي والقانوني الذي ساد العالم منذ نهاية عصر الاستعمار التقليدي.

وفي ما يتعلق بقضيتنا فإن هذا الفكر يحمّل مسؤولية الفساد للدولة، وكأنه يبرىء منها الشركات. وهو يستند إلى تراثٍ من إدانة الأفراد ولاسيما الذين يمارسون السلطة في «دولٍ فاشلٍ» أو «دولٍ شموليةٍ» ولا يقترب من النظر إلى الظاهرة كعرَض من أعراض النظام الاجتماعي ولاسيما في السياق الرأسمالي. ونتيجةً لسيادة هذا المنظور التجاري والنقدي والمدخل الفردي في التعامل مع إشكالية الفساد يبدو أن الصورة النمطية للفساد غايةٌ في التبسيط وربما الابتذال النظري. فالصورة كلها تتلخص في موظفٍ عام فاسدٍ في دولٍ فاشلةٍ يقوم بالضغط على الشركات الأجنبية أو الوطنية، والتلاعب بالمنافسات فيما بينها للحصول على أكبر رشوةٍ ممكنةٍ في غياب الديمقراطية والمحاسبية».

إن الرشوة الفردية هي التعبير المثالي عن الفساد في هذا المنظور، وهى الصورة التي يرجع إليها الذهن للتوصل إلى فهم مادي لظاهرة الفساد. وبطبيعة الحال تلعب الرشوة بالفعل دوراً كبيراً بين آليات وأشكال الفساد الأخرى. غير أن اختزال الظاهرة في تلك الصورة وحدها ابتذالٌ إيديولوجيٌ، ولا يمكن الدفاع عنه نظرياً، فضلاً عن أنه لا يملك سنداً من الواقع، والخبرة الحيّة بالظاهرة في مختلف السياقات التاريخية في شتى المجتمعات ولا سيما في المجتمع أو النظام الرأسمالي(١٤). إن الصورة مصمّمةٌ خصيصاً لتعميم نموذجٍ واحدٍ للفساد وهو ذلك الذي ساد النظام السوفياتي والنظم المشابهة له.

---

(١٣) Raymond Fisman and Roberta Gatti, *Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries*, Policy Research Working Paper; no. 2290 (Washington, DC: World Bank, Development Research Group, Macroeconomics and Growth, [2000]).

(١٤) Mathieu Deflem, «Corruption, Law, and Justice: A Conceptual Clarification,» *Journal of Social Justice*, vol. 23, no. 3 (1995), pp. 243-258, and Donald Ray Cressey, *Theft of Nation: The Structure and Operations of Organized Crime in America* (New York: Harper and Row, [1969]).

إن هذا المنظور يشتمل على العلاج المتناسب معه وهو التخلي عن الملكية العامة، وإخضاع المسؤولين العموميين للمحاسبة مع تخفيض السلطات التقديرية الممنوحة لهم بقدر الإمكان. ويمكن تلخيص هذه الفلسفة كلها في المعادلة التالية:

الفساد = الاحتكار (الملكية العامة خاصةً) + حرية التصرف ـ المساءلة(١٥)

ولا شكّ أن هذه المعادلة تقود إلى نتائج مفيدةٍ. فثمة علاقة مباشرة بين محوريْ المعادلة أي بين الفساد في أنظمة الدولة من ناحيةٍ وبين غياب المساءلة من ناحيةٍ أخرى. فكلما تمّ تدعيم آليات المساءلة قلّ الفساد وتقلّص حجمه، والعكس صحيح. ولكن بساطة هذه المعادلة تجعلها صحيحةً فقط على المدى الطويل. إذ يحفل التاريخ بأمثلةٍ للنظم التقليدية والشمولية التي لم تشهد ظاهرة فسادٍ سياسي أو جماهيريٍ كبيرٍ، وفضلاً عن ذلك من الضروري أن نأخذ في الاعتبار النقاط التالية:

١ ـ إن هناك فارقاً كبيراً بين معالجة الفساد أو بالأحرى القابلية للفساد على المستوى الفردي من ناحيةٍ وبين فهم الظاهرة على المستوى الاجتماعي من ناحيةٍ أخرى. إن التوقف عند المستوى الفردي والذي يشابه الفساد بالمرض يستند إلى القول بأن الفساد كامنٌ في الطبيعة البشرية ذاتها. ولا شك أن هذا صحيحٌ عند مستوىً معينٍ. وقد تعلّمنا هذه الحقيقة منذ أسطورة ديماس الإغريقية الذي حوّل كل شيءٍ يلمسه إلى ذهبٍ بما في ذلك ابنته ذاتها. و على الرغم من صحة هذه الاستنتاجات، فليس من الحكمة التوقف عندها كثيراً. فالجشع قد يفسّر الرغبة في المال الحرام لدى أي عددٍ من الأفراد، ولكنه لا يفسّر لماذا تتفاوت الظاهرة زماناً ومكاناً في مختلف المجتمعات أو فيما بينها؟

٢ ـ لا يمكن القول إن الفساد باعتباره ظاهرةً اجتماعيةً واقعةٌ حتميةٌ عبر الزمان والمكان، أو أن المجتمعات متساويةٌ في نصيبها من هذه الظاهرة. ويوضح التقرير السنوي لمنظمة الشفافية الدولية والمعلومات الأخرى المتاحة أن الفساد نسبيٌ، ويمكن قياس شدّته كمياً ولو بوسائل تفتقر إلى الموضوعية والدقة الكاملة، وأنه يتوزع توزيعاً متفاوتاً تماماً بين الدول والمجتمعات.

٣ ـ إن عدم التوصل إلى استنتاجاتٍ علميةٍ بخصوص المتغيّرات الحاكمة لظاهرة الفساد كظاهرةٍ اجتماعيةٍ قد نجم إلى حدٍ ما عن غلبة المدخل الدعائي الديماغوجي والإيديولوجي في التعامل مع ظاهرة الفساد على المستوى العالمي. لقد كان الوعي

(١٥) Robert Klitgaard, *Controlling Corruption* (Berkeley, CA: University of California Press, 1988), p. 75.

بالظاهرة ضحية الحرب الباردة لفترةٍ طويلةٍ. كما أن هذا الوعي قد يصير ضحية المنافسات السياسية والاقتصادية بين القوى الكبرى، أو ضحية المخاوف المتبادلة والتي تبرَّر ثقافياً بين الشمال والجنوب أو بين الغرب والعالم غير الغربي أو باختصار ضحية «صراع الثقافات» أو «حرب الحضارات» المزعومة. ويحدث فعلاً أن يلوم البعض الدول الرأسمالية المتقدمة على مسؤولية «إفساد» المسؤولين السياسيين في العالم الثالث، ويفسّر الفساد هناك وكأنه مستورد. كما أن الكثيرين في الدول الرأسمالية المتقدمة يلومون العالم الثالث على مسؤولية جعل الفساد أحد المعايير المهمة في المنافسات الاقتصادية الدولية[١٦].

٤ ـ يُعتبر الاقتراب من الظاهرة عبر فهم دورها في النظام الاقتصادي الاجتماعي ككلٍ أكثر فائدةً وواقعيةً من تناولها كمجرد مرضٍ أو ممارسةٍ منحرفةٍ من جانب قطاعٍ من موظفي الحكومة ولاسيما في النظم المغلقة وغير الشفافة. فالتناول الأخير يتعامل مع الرشوة فقط وليس مع كلّ صور الفساد. كما يتعامل معها كمعطىً مباشرٍ وليس كناتج منهجي لخصائص عديدةٍ في التطور التاريخي والبنائي للنظام الاجتماعي. وهو يتجاهل دور الشركات الرأسمالية أو الرأسمالية نفسها كنظام اقتصادي واجتماعي في تكوين ظاهرة الفساد ومنحها خصائصها العصرية بالمقارنة مع أشكالها التاريخية السابقة على الحداثة والتحول الرأسمالي.

إن دور شركة مثل «انرون» لا يمكن تجاهله. كما لا يمكن أن نعتبره مجرد سلوكٍ منحرفٍ واستثنائي بل هو كاشف لنمطٍ تاريخي، وإن اختلفت أدواته من سياقٍ إلى آخر. من هذا المنظور يصبح الفساد مشكلةً أو خاصّةً لنظام اجتماعي، وليس مجرّد سلوكٍ منحرفٍ من جانب أصحاب المكاتب الحكوميين. إننا نغير السؤال من «متى يرتشي الموظف الحكومي؟» إلى «متى والى أيّ حدٍ يعتمد النظام الاجتماعي على آليات الفساد لتحقيق أغراضه أو تحقيق مشروعه الإيديولوجي أو متى يصبح أسيراً للفساد؟».

تنبع أهمية هذا الانقلاب في المنظور من حقيقة أن بعض الثقافات مثل الثقافة اليابانية التي تعامل الفساد كجريمةٍ كبرى وتنظر إلى مرتكبيها نظرةً استبعاديةً شديدة الصرامة، وجدت نفسها غارقةً في الفساد على الرغم من ذلك، وهو ما يثبت أن الدوافع الفردية ليست هي الأصل[١٧]. ومع ذلك فان ما يهمنا ليس إثبات الدور الكبير لشركات الأعمال الرأسمالية الكبيرة بالذات في نشأة وتغذية الفساد وإنما

---

(١٦) Robin Theobald, *Corruption, Development, and Underdevelopment* (Durham, NC: Duke University Press, 1990).

(١٧) Diana Lee, «Political Corruption in the Ranks,» <http://www.gate39.com/society_politics/3/18/02>.

النظر إلى الظاهرة باعتبارها منتجاً لنظام اجتماعي، أو للعلاقة بين المال والسلطة، أو بين السوق والبيروقراطية الحكومية، أوً للتداخلٍ بين المستويين السياسي والاقتصادي بصورةٍ عامةٍ[١٨].

ليس الفساد في هذا المنظور مجرّد سوء استخدام السلطة العامة لتحقيق أهدافٍ أو مصالح خاصةٍ فحسب، بل وناتجٌ منهجيٌ لنمطٍ معينٍ من التداخل بين السلطة والسوق أو بين الدولة وجماعات المصالح الحاضرة في الساحة الاقتصادية. وهو تداخلٌ يجعل المعايير السياسية وليس القوانين الموضوعية أو التشريعات المحايدة للسوق القوة الدافعة إلى التراكم، والرافعة المتحكمة في الفرز بين مختلف جماعات المصالح المتنافسة في السوق. ويعني ذلك أن الفساد انحطاط النظام الاجتماعي وهبوطه من علياء قوانينه الخاصة المجرّدة إلى المنازعات المادية الهوجاء والفوضوية (جزئياً على الأقل) بين المصالح الاجتماعية والمادية، وهو الأمر الذي يهدّد بموت أو انفجار النظام الاجتماعي سواء أكان اشتراكياً أم رأسمالياً أم أي نظام آخر. والفساد ليس سوى انكماش هذا النظام وتراجعه أو تحلّله أخلاقياً واجتماعياً.

إن هذا المعنى العام للفساد يبرز في كل الثقافات. فالكلمة في اللغة العربية مصدرٌ، وفعلها فسد، وقد عرّف **لسان العرب** الفساد بأنه نقيض الصلاح. وفي **الصِحاح** فإن المفسدة ضد المصلحة، وفي المعجم القانوني فسد الشيء بمعنى تلف أصبح سيئاً وأردأ مما كان. وفي **قاموس أكسفورد** يُعرَّف الفساد بأنه «فساد العقل أو فساد الأحوال»[١٩]. ومن وجهة نظر النظام الاجتماعي سواء أكان اشتراكياً أم رأسمالياً فإن الفساد يفترض أن نقيضه هو القوانين المجردة للنظام، والتي يمكن من خلالها توقع تحقيق النظام لأفضل نتائج ممكنةٍ. ويمتاز هذا المنظور بتركيزه على عمليات التحول أو التغيير التي إما أن تقود إلى اقتراب النظام في الممارسة الفعلية والتاريخية من قوانينه المجردة، فيصح وتظهر أفضل نتائجه، أو إلى ابتعاد النظام عن هذه القوانين فيتلف ويتدهور أو ينحط في الممارسة: أي يفسد[٢٠].

---

(١٨) يمكن الاطلاع على منظور مشابه وإن كان يحصر وظيفة الفساد في جانبها التوزيعي غير الشرعي وليس فقط غير القانوني، انظر: Arnold Rogow and H. D. Lasswell. «The Definition of Corruption,» in: Arnold J. Heidenheimer, ed., *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis* (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1978), pp. 45-55.

(١٩) حنان سالم، **ثقافة الفساد في مصر: دراسة مقارنة للدول النامية** (القاهرة: دار مصر المحروسة، ٢٠٠١).

(٢٠) Alatas, *Corruption: Its Nature, Causes, and Functions*, and «Lectric Law Library Lexicon on Corruption».

أما الفساد الفردي فهو في هذا السياق ليس مرضاً وإنما علاقةٌ توزيعيةٌ غالباً ما تتفق أيضاً مع علاقات القوة في حقبةٍ تاريخيةٍ ما. ويمكن تعريفه على أنه توزيع الثروة والقوة والمنافع على غير مقتضى الاستحقاق وفقاً لقوانين النظام الاجتماعي. ويتجنب هذا التعريف مشكلة اختزال الظاهرة في الرشوة. فالتلاعب بالتشريعات ومسؤوليات السلطة العامة أو التدابير والأسس التي تعمل وفقاً لها مؤسّسةٌ ما ـ كالبورصة مثلاً ـ على نحوٍ يؤدي إلى إفلاس جماعاتٍ وإثراء جماعاتٍ أخرى دون سببٍ أو أساسٍ من قانون هذه المؤسّسة أو قوانين النظام الاجتماعي، هو أهم صور الفساد حتى لو لم يكن من بين المستفيدين موظفون عموميون.

إن السؤال المهم في التعرف على أسباب ظاهرة الفساد أو عوامله المحرّكة ـ من هذا المنظور النظامي الديناميكي ـ هو متى يصبح الفسادُ القانون؟ أو بالأحرى متى يحلّ الفساد محلّ القانون في تحريك الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين في بلدٍ أو في نظام اجتماعي ما؟. ومن هذه الزاوية الأخيرة يقوم الفساد بعددٍ من الوظائف في النظام الاجتماعي ولو بصورةٍ سلبيةٍ. ففي المجال الاقتصادي يمثل الفساد قناةً للتراكم الأولي لرأس المال. وفي المجال الاجتماعي يُعدّ الفساد أداةً مؤثّرةً في عملية الهدم والبناء الطبقيينْ. أما في المجال السياسي فيظهر الفساد باعتباره ممارسةً تعسفيةً للسلطة التقديرية الممنوحة من جانب الدولة لموظفيها. وغالباً ما تتم هذه العملية بصورةٍ واعيةٍ من خلال التشريع أو الأهم عدم التشريع.

ويمكن النظر إلى هذه الممارسة باعتبارها نفياً أو انتحاراً للسلطة العامة أو خوصصةً لها. وأخيراً فإن الفساد غالباً ما يكون أداةً مهمةً في وضع مشروعاتٍ إيديولوجيةٍ جديدةٍ موضع التطبيق بما ينطوي عليه ذلك من استدعاءٍ لقوى اجتماعيةٍ وسياسيةٍ إلى صدارة الفعل الاجتماعي، وتسريح غيرها أو إعدادها لوظائف جديدةٍ.

ونقترح هنا بإيجازٍ أنه يمكن دراسة الفساد كتعبيرٍ عن تحولاتٍ إيديولوجيةٍ في المجتمع نتيجة عجزه عن إبداع آلياتٍ خلاقةٍ للتأقلم الصحي مع بيئته الداخلية والخارجية، وهو ما يخلي الساحة لأساليب غير شرعيةٍ للتراكم الرأسمالي بما يؤدي إلى إطلاق عمليات هدمٍ وبناءٍ طبقيةٍ واجتماعيةٍ جديدةٍ، ويستلزم نوعاً من خوْصصة السلطة العامة. وقدْ تكون هذه التحولات كلها واعيةً ومقصودةً أو غير واعيةٍ وان كانت فاعلةً موضوعياً. وفيما يلي سوف نعرض الجوانب المختلفة لظاهرة الفساد في الخبرة المصرية بالمقارنة مع الخبرة العالمية.

ثانياً: التجربة المصرية بين العالمية والخصوصية ١٩٥٢ ـ ٢٠٠٤

يوضّح تقرير منظمة الشفافية الدولية أن الوطن العربي من بين أكثر مناطق العالم فساداً. وتُعدّ مصر من بين الدول العربية التي تعاني من مستوىً مرتفع من الفساد. ويضعها التقرير في المرتبة الـ ٧٣ من بين ١٣٣ دولةً خلال العام ٢٠٠٣[٢١].

من وجهة نظر المصريين أنفسهم تُعتبَر المرحلة الحالية «عصراً ذهبياً للفساد» حيث «تغيب الرقابة وتتدهور مستويات المعيشة وتتدنى القِيم الأخلاقية»[٢٢] ولكن تلك الظاهرة لم تولد فجأةً، ولم تأتِ من فراغ. ويمكننا أن نتعقبها منذ بداية الدولة الحديثة. حيث وُلدت دولة محمد علي مأزومةً مالياً، وهو ما أجبر جنود مؤسّس الدولة على استكمال مرتّباتهم عبر حملاتٍ دوريةٍ للنهب العام. ولدينا في الواقع شكاوى بديعةٌ من جانب إبراهيم باشا لأبيه يقارن فيها المعاناة المذهلة التي يلاقيها جنوده مع الحياة المنعَمة التي يعيشها إخوته وخدمهم وأتباعهم الذين يحكمون ويسطون على ثروة الأقاليم، بل وعلى مخصّصات الجيش[٢٣].

إن تكوين دولةٍ مركزيةٍ غير قابلةٍ للمحاسبة يكاد يملكها أشخاصٌ غير منتخَبين، ويتمتعون بسلطاتٍ مطلَقةٍ، ويرفضون الاعتراف بالحقوق الأساسية لمواطنيهم، وبمبادىء الشفافية المالية، هي الظروف التي بذرت بذور الفساد سواءٌ في عصر محمد علي أم عبد الناصر. ولا يهمنا هنا فقط المظاهر التقليدية للفساد مثل الرشوة. فاللامسؤولية المالية وترتيب الإثراء الاصطناعي لأشخاصٍ وفئاتٍ مختارةٍ كان يتم من خلال منح الأراضي والتوحيد بين المال الخاص والعام خلال حكم أبناء وحفدة محمد علي وكذلك خلفاء الرئيس عبد الناصر. و على الرغم من الانتقال إلى الحكم الدستوري بعد العام ١٩٢٣ فقد انتشرت الشكوى من الفساد خلال العصر الليبرالي، وهو ما نُسب إلى أسبابٍ كثيرةٍ. ولكن مناط التركيز في عرضنا لتطور ظاهرة الفساد في مصر هي الفترة التالية لثورة ١٩٥٢. ونعرض لتطور ظاهرة الفساد في مصر من خلال الأبعاد الأربعة التي أشرنا إليها من قبل كما يلي:

---

(٢١) Transparency International [TI], *Global Corruption Report* (Berlin: Transparency International, 2003).

(٢٢) **الوفد**، ٢٠/ ٥/ ٢٠٠٤.

(٢٣) عبد الوهاب بكر، «الجندية والمواطنة في عصر محمد علي،» ورقة قدمت إلى: **إصلاح أم تحديث: مصر في عصر محمد علي: ندوة الجمعية المصرية للدراسات التاريخية بمناسبة ١٥٠ عاماً على رحيل محمد علي باشا الكبير**، تحرير رؤوف عباس (القاهرة: المجلس الأعلى للثقافة، ٢٠٠٠)، ص ٢٤٧.

١ ـ التحولات الإيديولوجية (الوظيفة التعبوية)

تبدو تحولات الوعي أكثر المظاهر المباشرة ارتباطاً بالفساد الفردي على الأقل. فغالباً ما يرتبط السلوك التقشفي للنظام السياسي وقادته بقِيم إيديولوجيةٍ تعلي من قيمة الجماعة القومية أو الدينية أو السياسية بينما ترتبط السلوكيات الفاسدة بإعلاء قيمة الفرد والمصالح الفردية والقيم المادية. وغالباً ما يتم بناء نظام سياسي ما انطلاقاً من تعبئةٍ عامةٍ حول قِيم جماعيةٍ معيّنةٍ سواءٌ أتمّ وضعها في دستورٍ وتشريعٍ أم لم يتم. وتمثل تلك الإيديولوجيا أو القِيم إطار التواصل في المجتمع[٢٤].

تقوم التعبئة على إشاعة الالتزام بتلك الأخلاقيات العامة. فإذا بدأ انتهاك هذه الأخلاق على نطاقٍ واسع ولاسيما في قمة الدولة، تبدأ حالةٌ واضحةٌ من الإحباط، ويبدأ اليأس في الانتشار. وينعكس هذا كله على تسريح المجتمع (نقيض تعبئته) وشيوع مظاهر انتهاك القانون واحتقاره وغيرها من السلوكيات الشعبية التي وصفها غورباتشوف بصورةٍ رائعةٍ في كتابه الأشهر **البيروسترويكا**. ولكن الانهيار الكامل للقِيم القديمة ولاسيما التي تبث روح التقشف واحترام المصالح العامة يقع عندما يحدث تغيرٌ سياسيٌ راديكاليٌ: أي عندما يبدأ تحولٌ جذريٌ في الرؤية أو في المشروع الإيديولوجي للدولة على النحو الذي حدث في حالة الاتحاد السوفياتي السابق من غورباتشوف إلى يلتسين. وقد يتم هذا التحول نحو مشروع إيديولوجي جديدٍ لا يشتمل على أي محتوىً أخلاقي، وهو أمرٌ نادرٌ في التاريخ. ولكن هذا هو ما حدث في حالة الانتقال من التجربة الناصرية إلى الساداتية والمباركية. ويرى الكثيرون أن هذا الانتقال لا يمثل غير تحقق وانفلات الفساد الكامن في الصيغة الناصرية الاستبدادية للحكم. إذ لا يظهر هذا الانفلات باعتباره تحولاً من إيديولوجيةٍ تقدميةٍ إلى أخرى ليبراليةٍ لأن الأخيرة تستند إلى منظومة قِيمٍ أخلاقيةٍ خاصةٍ بها.

لا يبدو أن التبشير بإيديولوجيا بديلةٍ يحلّ مشكلة الفراغ الأخلاقي في كل الحالات. فالتحول السياسي والاقتصادي المادي قد يتم بوتائر أعلى بكثيرٍ من إمكانية الاستيعاب، أو إتمام التعبئة على أساس القِيم الأخلاقية للمشروع الإيديولوجي الجديد، فينفلت المجتمع، وتتقاذفه موجة فسادٍ عاتٍ قد لا يمكن السيطرة عليها بوسائل ديمقراطيةٍ مثلما هو الحال في روسيا منذ انهيار الاتحاد السوفياتي. إذ يشعر المجتمع أنه تعرض إلى خديعةٍ، وأنه تمّ التغرير به إلى درجة التسليم التام للاأدرية،

---

(٢٤) وبهذا المعنى يؤدي انتشار الفساد إلى عطب أساسي فيما يسميه هابرماس بعالم الحياة أي بنظام المعاني المتفق عليها بين الذوات وهو النظام الذي يحكم الاتصال. انظر: Deflem, «Corruption, Law, and Justice: A Conceptual Clarification».

والشك في كل شيءٍ، ورفض الالتزام أو الانضباط بأي قاعدةٍ بعدما دفع كل الناس تقريباً ضريبةً غاليةً جداً في إقامة النظام القديم (الاشتراكي ـ الإسلامي . . إلخ) والدفاع عنه بسبب لمعانه الأخلاقي. ما يحدث هو انهيارٌ أخلاقيٌ واسع النطاق وعميقٌ للغاية، ولا سيما بعد تجاربٍ من نفس النوع الذي شهده المجتمع الروسي منذ الثورة البلشفية. وهذا هو ما حدث أيضاً في التجربة المصرية، ولاسيما في عهد الرئيس مبارك[٢٥].

وبينما يبرز الفساد كنتيجةٍ غير مقصودةٍ لصعود الإيديولوجيا الشعبوية التقدمية بسبب ما تؤدي إليه عادةً من أزمةٍ ماليةٍ عميقةٍ، فقد يُوظّف على نحوٍ مقصودٍ لتحقيق أهدافٍ عكسيةٍ تماماً: أي تفكيك نظامٍ شعبويٍ مثل النظام الناصري. إذ يمثّل نشر الفساد على نطاقٍ جماهيري، وإطلاقه من كل قيدٍ الطريقة المؤكّدة في تفكيك النظام أو المجتمع القديم، والانتقال إلى نظام جديدٍ يقوم على اقتصاد السوق مثلاً. ويرتبط نشر الفساد بصورةٍ قصديةٍ بالرغبة في تفكيك التحالفات الاجتماعية والسياسية القديمة، وتأسيس تحالفاتٍ بديلةٍ ملائمةٍ لهذا الانتقال[٢٦]. والواقع أن هذا هو تحديداً ما تمّ في عملية الانتقال من الناصرية إلى الساداتية في مصر. فإحلال الرؤية أو الإديولوجيا الساداتية محلّ الرؤية الناصرية تطلب قبل كل شيءٍ تفكيك التحالف الشعبوي الذي اعتمدت عليه الرؤية الأخيرة. وتوازى الإحلال الإيديولوجي مع عملية إحلالٍ اجتماعي وسياسي واسعة النطاق. ومثّل إطلاق الفساد البيئة التي سرّعت من عملية الإحلال المزدوجة هذه.

لقد تميّزت عملية الإحلال الإيديولوجي من الناصرية إلى الساداتية في مصر بالتعاطي مع مجالٍ واسع للغاية من القضايا بدءاً من القِيم الكلية ذات الآفاق الفلسفية والأخلاقية مروراً بالقِيم السياسية، وصولاً إلى القضايا ذات الصلة المباشرة بالفساد، أو مناهضته مثل القِيم الخاصة بالتكسب.

قامت الإيديولوجيا الناصرية على نقدٍ واسع النطاق لبعض أسوأ مظاهر الحياة السياسية والاجتماعية المصرية في العصر الليبرالي. فانتقد الخطاب الناصري الفساد الذي انتشر بصورةٍ ملحوظةٍ في النظام «الليبرالي»، وظهر بصورةٍ خاصةٍ في سلوكيات قمّة النظام: أي الملك. وقدّم الخطاب الناصري نقداً مريراً للفساد في هذا

---

(٢٥) جلال أمين، **ماذا حدث للمصريين؟: تطور المجتمع المصري في نصف قرن، ١٩٤٥-١٩٩٥**، كتاب الهلال (القاهرة: دار الهلال، ١٩٩٧).

(٢٦) عبد الباسط عبد المعطي، **الطبقات الاجتماعية ومستقبل مصر** (القاهرة: ميريت، ٢٠٠٢)، ص ١٠١ ـ ١٠٢، ١٨٩ و٤١٧ ـ ٤٢٧.

العصر ولم يتردّد في الإشارة إلى المزايدات الوطنية التي استخدمت الأدوار المميزة في ثورة ١٩١٩ لتحقيق أهدافٍ ومصالح سياسيةٍ وماديةٍ، وهو ما أدى إلى فشل هذه الثورة. وبالغ الخطاب في هذا النقد إلى الحدّ الذي دفعه إلى إقامة محكمةٍ استثنائيةٍ لمحاكمة كثيرٍ من الشخصيات الوطنية المصرية بتهمة الفساد بمعناه العام، أو تهمة إفساد الحياة السياسية بصورةٍ خاصةٍ. وربط الخطاب الناصري بوضوح بين الفساد في العصر الليبرالي من ناحيةٍ وما أسماه سيطرة رأس المال على الحكم من ناحيةٍ أخرى. وتطبيقاً لهذا العداء الشديد للفساد ماقبل ١٩٥٢ قامت الثورة بتشديد العقوبات على جرائم الفساد في واحدٍ من بواكير الإصلاحات التشريعية ذات الصلة بالقضية[٢٧].

ومقابل القضاء على ما أسماه «رأس المال المستغل» فقد اهتم الخطاب الناصري بإبراز قِيم العمل كأساسٍ للإيديولوجيا المنتصرة، وجعل معيار العدالة في النظام الاشتراكي الناصري أن «يأخذ كل بقدر ما يعطي» أي أن يأخذ كلٌ بقدر الخدمة التي يقدمها للمجتمع، سواءٌ جاءت هذه الخدمة من عملٍ أم من رأس المال غير المستغل. فإذا ما تقاضى شخصٌ أكثر مما أعطى، أي أكثر من قيمة الخدمة التي يقدّمها للمجتمع فإنه «يكون مستغلاً»: أي فاسداً ـ في منظور هذا الخطاب[٢٨].

ولكن هل يعني ذلك أن النظام الاجتماعي الناصري كان خالياً من الفساد. لقد حرص عبد الناصر شخصياً وبطبيعة الحال الآلة الدعائية للنظام على إنكار الحضور القوي للفساد في الواقع الاجتماعي. ففي خطاب جمال عبد الناصر في المؤتمر التعاوني بجامعة القاهرة ـ ٥/ ١٢/ ١٩٥٧ يقول: «طبعاً الواجب علينا ـ زي ما قلت ـ إن إحنا نقوم نفسنا ونقضي باستمرار على أي اتجاه للاستغلال الفردي وللانتهازية، يجب إن إحنا نقوم عيوبنا باستمرار، ونبلور أهدافنا باستمرار، لكن في نفس الوقت يجب إن إحنا نشعر أن لنا أعداء، حيحاولوا دائماً أنهم يمنعونا عن الوصول إلى الهدف، بمعنى. . حنمشي في طريقنا ونمشي في سبيلنا لتحقيق هذه الأهداف. ما أقدرش أقول إن كل الناس اللي بيشتغلوا ملايكه، فيه ناس حتغلط، فيه ناس حتسرق، فيه ناس حتفسد، واجبنا إن إحنا نقوم نفسنا، ولكن واجبنا أن نكون على بينة. إحنا شعب حساس من ناحية الفساد، يمكن أنا حساس من هذه الناحية يمكن أكتر من

---

(٢٧) أحمد حجاجي وكرم خميس، «بعض قضايا الفساد في المحاكم المصرية،» في: **الفساد والتنمية: الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية**.

(٢٨) **ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢: دراسات في الحقبة الناصرية**، تحرير محمد السعيد إدريس (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، ٢٠٠٣).

أي واحدٍ فيكم، ومن ناحية الاستغلال، ولكن في نفس الوقت يجب أن نتنبه، ننتبه من أن أعداءنا يعرفوا هذه العوامل فينا ويستغلوها، ويقولوا مثلاً: المشروع الفلاني كان فيه فساد وكان فيه إسراف و. . و. . و. . إلى آخره، ونصدق. مشروع مديرية التحرير مثلاً. . أنا باعتبر أن مشروع مديرية التحرير مشروع الثورة. . كونه اتغير الناس بتوعه، مش معنى دا أن المشروع كان فاسد، يمكن كان فيه إسراف، يمكن كان فيه حاجة إدارية مختلة ـ عيوب موجودة دائماً ـ لكن ما كانش فيه فساد، ولو فيه فساد كنا يجب أن نقوم هذا الفساد، مسؤوليتي أنا أن أقوم أي فساد»[٢٩].

والواقع أن الفساد كان منتشراً في المرحلة الناصرية لأسبابٍ متعددةٍ. ولا أدلّ على هذا الانتشار من أن الدولة كانت تناقش تشديد العقوبة على الفساد في بداية السبعينيات. وقد بحثت لجنة الشكاوى بمجلس الشعب في بداية نيسان / بريل عام ١٩٧٢ اقتراحاً بقانونٍ يصل بهذه العقوبات إلى الإعدام على «كل عضوٍ بمجلس إدارةٍ أو مدينةٍ أو مستخدم في إحدى الشركات المساهمة، أو الجمعيات التعاونية، أو إحدى المؤسسات العامة إذًا «اختلس أموالاً أو أوراقاً أو استولى بغير حقٍ على مالٍ لها، أو سهّل ذلك لغيره»[٣٠]. وتشير الإحصاءات إلى زيادةٍ كبيرةٍ في جرائم العبث بالمال العام (تشمل الاختلاس والتزوير والإهمال) من ٤٨١٧ عام ١٩٦٦ إلى ٦١٠٣ عام ١٩٧٠[٣١].

تشير جريدة **الأهرام** إلى دراسةٍ تثبت زيادة نسبة الشاغلين للمواقع العليا في هذه الجرائم وكذلك[٣٢] استخدامها لتقنيات جديدة (في ذلك الوقت) مثل الحريق المتعمد. وكان انتشار الفساد قد دفع شخصياتٍ مسؤولةً ومهمةً في المجال العام إلى المطالبة بتشديد العقوبات على تلك الجرائم بدرجةٍ مخيفةٍ. فطالب الدكتور فؤاد مرسي وزير التموين الأسبق والمفكر المعروف بـ «إعدام كل من يمس قوت الشعب». بينما اكتفى صلاح غريب وزير العمل في بداية السبعينيات بتوقيع عقوبة الأشغال المؤبّدة. وطالب مصطفى الجبلي وزير الزراعة بتجريدهم من حقوق المواطنة إلى جانب العقوبة! إن هذا التشدد من جانب مسؤولين معروفين بأدوارهم الفكرية أو العامة يُظهر مدى انتشار الفساد في نهاية عقد الستينيات.

---

(٢٩) انظر خطاب جمال عبد الناصر الذي ألقي في المؤتمر التعاوني في جامعة القاهرة بتاريخ ٥/ ١٢/ ١٩٥٧: إذا استطعنا أن ننظم إنتاجنا بحيث نرفع مستوى المعيشة وننظم التوزيع بحيث لا تكون هناك احتكارات ولا استغلال.. نكون قد بدأنا تحقيق مجتمع تسوده الرفاهية.

(٣٠) **الأهرام**، ١١/ ٤/ ١٩٧٢.

(٣١) **الأهرام**، ٢٤/ ٦/ ١٩٧٢.

(٣٢) **الأهرام**، ٨/ ٦/ ١٩٧٢.

ومن أهم أسباب انتشار الفساد في ظل رئاسة عبد الناصر التوسع الهائل في ملكية الدولة، وسيطرة طبقة الموظفين الجديدة سواء أتت من داخل عالم الشركات، أم من صفوف العسكريين ورجال الشرطة، أم من الفنيين الذين تحدروا من صفوف أساتذة الجامعات والحاصلين على الشهادات الجامعية العليا، وتمتعها بسلطةٍ تقديريةٍ كبيرةٍ على أصولٍ وعملياتٍ تجاريةٍ كبيرةٍ.

وعلى الرغم من أن تلك الطبقة لم تكن تعيش في ترفٍ كاملٍ فإنها لم تكن معروفةً إطلاقاً بالطهارة أو التقشف والحرص الشديد على المال العام. وهذه هي الطبقة التي أطلِق عليها البرجوازية البيروقراطية(٣٣). وضاعف من شدّة شيوع الفساد الإداري الصغير بالذات الركود الواضح في الموازنة العامة للدولة، وأزمتها المالية المتعاظمة، والتي أدت إلى توقف الخطة الثانية عام ١٩٦٦. ولذلك لم تستطع الدولة تحسين مرتّبات الموظفين العموميين، واضطرت إلى محاولة تثبيت الأسعار بما فيها الإيجارات السكنية وذلك لتثبيت مستويات المعيشة في وجه تضخمٍ مكبوتٍ وشديدٍ.

ولا شك أن التسويات الداخلية بين عناصر النخبة العسكرية وعدم خضوعها لأي نوعٍ من المحاسبة الديمقراطية أو الشفافية المالية والسياسية سبّب انتعاش أشكالٍ مميّزةٍ من الفساد سواءٌ ما ارتبط بالحصول على امتيازاتٍ خاصةٍ أم ما ارتبط بالسطو المباشر على موارد أو أصولٍ عامةٍ أو خاصةٍ. وكان النشر عن مثل تلك الامتيازات غير القانونية ممنوعاً. ولكن تسربت معلوماتٌ معينةٌ إلى بعض الصحف بالارتباط بالصراعات السياسية داخل النخبة الناصرية. ومن أمثلة هذه الامتيازات اهتمام عناصر النخبة بشراء سلع من الخارج، وإدخالها إلى مصر بدون جمارك، في الوقت الذي كان النظام يتبع سياسةً تجاريةً تقييديةً وحمائيةً صارمةً. وقد أشيعت معلوماتٌ معينةٌ عن سطو بعض عناصر النخبة العسكرية على أموالٍ وأصولٍ عامةٍ أو خاصةٍ، مثل قصور الأسر الأرستقراطية القديمة أو مجوهرات محمد علي(٣٤).

ومع ذلك كله فإن الفساد المعروف في الحقبة الناصرية لم يكن القانون الأساسي للمجتمع. كما كان أقرب إلى الفساد الصغير منه إلى الكبير. فكانت قيمة الاختلاس في أول قضيةٍ تصل إلى محكمة أمن الدولة العليا وذلك في تشرين الأول/ أكتوبر عام ١٩٦٧ ثلاثين ألف جنيهٍ يُزعم أن ثمانية موظفين من شركة عمر أفندي شاركوا فيها

(٣٣) انظر: محمد أحمد سعيد، «مساهمة في فهم تناقضات البرجوازية البيروقراطية،» **قضايا فكرية**، العددان ٣ ـ ٤ (١٩٨٦).

(٣٤) أباظة، **الخطايا العشر من عبد الناصر إلى السادات**.

بمتوسطٍ أقل من ٤ آلاف جنيه[٣٥]. والغالبية الساحقة من قضايا الفساد تمثلت في اختلاساتٍ من الشركات أو المصالح الحكومية، أو الحصول على هدايا ورشاوى صغيرةٍ: أي الصورة النمطية للفساد الوظيفي. ويمكن مقارنة هذه الجريمة بحجم القضايا التي وصلت إلى القضاء بعد ذلك بعقدٍ واحدٍ. وعكست الأساليب الجديدة للفساد، مثل قضية ماجد ولطفي التي تتمثل في سحب ٥١ مليون دولار و٢٥ مليون جنيهٍ بدون ضماناتٍ من ١٥ بنكاً والفشل في سدادها. ولأن الدولة كانت تسيطر بصورةٍ مباشرةٍ وغير مباشرةٍ على معظم الأصول المنتِجة، كما أنها مع المجتمع عاشت ضائقةً ماليةً شديدةً معظم سنيّ حكم الرئيس ناصر، فقد ظلّ الفساد ظاهرةً قليلة العمق والشدة على الرغم من انتشارها أو شيوعها الأفقي، وهو ما يميّز الفساد في الحقبة الناصرية عنه في الحقبة التالية.

بالمقابل فإن الإيديولوجيا الساداتية قامت على نقد الخطاب الناصري الذي عادى الإقطاع، وتوسّع في استخدام الحراسات على أساس أن تلك الإجراءات «قطعٌ للأرزاق». وانتصرت الإيديولوجيا الساداتية للملكية مقابل العمل، كما توسّعت في «وعد» المجتمع بقبول كل صور التكسب، وهو ما كان يشير ضمناً إلى الصور التي كانت حتى وقتٍ قريبٍ غير شرعيةٍ (مثل المضاربة وغيرها من الأنشطة السوداء..). يعكس الخطاب الساداتي الولع بنمط الحياة الاستهلاكي والإسكاني الفاخر والسيارات الفارهة والملايين السهلة التي يجنيها تجار العملة والوسطاء والتجار والسماسرة والمصدّرين والمستوردين. ويعنى مفهوم «الكسب» ونظام القِيم الذي رسخه الخطاب الساداتي دعوةً للكسب بأية طريقةٍ وليس عن طريق العمل المنتِج، وينطبق على أية أنشطةٍ يمكن للفرد أن يمارسها. وافتخر الرئيس السادات بأنه أطلق حرية التكسب دون قيودٍ[٣٦]. وبينما كان العمل في الفترة الناصرية حقاً وشرفاً وواجباً أصبح الكسب الهدف الذي ينبغي أن يسعى إليه المصريون بغضّ النظر عن مصدر المال المكتسَب.

ومن المتفق عليه أن نظام الرئيس مبارك امتدادٌ لنظام الرئيس السادات، وينتمي إلى حدٍ كبيرٍ إلى خطاب هذا الأخير في ما يتعلق بالقِيم ذات العلاقة مع الفساد. ويجسّد الجدول رقم (٢٢ ـ ١) نتائج دراسةٍ مقارَنةٍ قمنا بها بين الخطاب الناصري مع الخطاب الساداتي المباركي من خلال خطب القيادات الثلاث في ما يتعلق بالنظرة إلى القِيم ذات الصلة بالفساد.

---

(٣٥) **الأهرام**، ٩/ ١٠/ ١٩٦٧.

(٣٦) عبد العليم محمد، **تحليل الخطاب الساداتي** (القاهرة: كتاب الأهالي، ١٩٨٠).

الجدول رقم (٢٢ ـ ١)
مقارنة الخطاب الناصري بالخطاب الساداتي ـ المباركي

مناط التركيز	العمل	الملكي
مصدر الثروة	العمل الشاق والابتكار	كل صور الكسب مشروعة
الموقف من الثروة	شك وعداء	احتفال وتقدير
معنى التقدم	التعليم والثقافة	الإثراء والغنى
الاهتمام بالرقابة المالية	متوسط ومتحيز سياسياً	محدود أو معادٍ

المصدر: نتيجة تحليلٍ لخطب الرؤساء الثلاث فيما يتعلق بالنظر إلى الثروة والعمل قام به الباحث.

٢ ـ الفساد كقناةٍ للتراكم الأولي لرأس المال

تفتقر الأدبيات المتاحة لإدراك الفساد باعتباره تلاعباً توزيعياً يتضمن نقلاً للثروة بصورةٍ عشوائيةٍ أحياناً ومقصودةٍ أو مخططةٍ أحياناً أخرى من عموم المواطنين إلى أقلياتٍ مقتدرةٍ. وهو بهذا المعنى شكلٌ خاصٌ للتراكم يُجبر المجتمع على تمويل إثراء هذه الأقلية بوسائلٍ تحايليةٍ وغير قانونيةٍ في الغالبية الساحقة من الأحوال. إن الشكل التقليدي الذي تركّز عليه الأدبيات الليبرالية للفساد هو رشوة الموظف العام. أما ما نشير إليه هنا كتلاعبٍ توزيعي واسع المدى يركّز الثروة في أيدي أقلياتٍ مقتدرةٍ، فهو أنماطٌ من الفساد الأكثر دهاءً والأكثر تأثيراً في التاريخ الاجتماعي والاقتصادي للرأسمالية: مثل التلاعب المصرفي والتحايل في البورصات وغيرها من صور «تفليس» المواطنين لصالح أقليةٍ بعينها، فضلاً عن المضاربات العملاقة على الأسعار، ولا سيما أسعار الأرض والعملات الحرة والمعادن النفيسة وأسعار الفائدة.

هذه الأشكال من الفساد هي في الواقع أقرب إلى ما أسماه ماركس بالتراكم الأولي لرأس المال، أي أنها توليدٌ لفائضٍ مالي كبيرٍ ـ لم يكن موجوداً ـ عن طريق السرقة الجماعية الفعلية بوسائل قانونيةٍ وغير قانونيةٍ، ولكنها في كل الأحوال غير شرعيةٍ. وكان التراكم الأولي التاريخي لرأس المال قد وقع عن طريق سرقة المستعمرات ونزف الذهب والفضة والمعادن النفيسة عموماً ولا سيما من أمريكا اللاتينية في القرنين السادس والسابع عشر. ويفضّل الكلاسيكيون استخدام مصطلح الريْع للتعبير عن نفس المعنى. ويتفق المصطلحان في الإشارة إلى أهمية دور العنف المنظَّم أو غير المنظَّم في توليد هذا الدخل الريْعي، أو التراكم الأولي للمال ورأس المال[٣٧].

(٣٧) Goran Therborn, *What Does the Ruling Class Do When it Rules?: State Apparatuses and State Power under Feudalism, Capitalism and Socialism* (London: NLB, 1978).

يُحلّ مفهوم التراكم الأولي مفارقة تحقّق وتركّز المال الضروري للاستثمارات الكبيرة في أيدي من لم يكن لديهم هذا المال، وبالتالي يُحلّ مفارقة تكوّن طبقةٍ من الرأسماليين لم تكن موجودةً. لقد نظر ماركس إلى التراكم الأولي لرأس المال باعتباره مفهوماً يفسّر تولد التراكم من مصدرٍ آخر غير العمل، أو فائض القيمة. وهو بهذا المعنى يشير إلى مرحلةٍ سابقةٍ على الرأسمالية، وإن كانت ضروريةً ضرورةً مطلقةً لولادة الرأسمالية. ولكن ما ثبت في الواقع هو أن شكل عملية توليد الثروة هذه ليس مرحلةً تنتهي مع ولادة الرأسمالية وإنما هي شكلٌ دائمٌ ودوريٌ لتوليد القِيم أو الثروات من خارج العلاقات الاعتيادية للإنتاج: أي علاقة العامل بصاحب المشروع.

إن المال القذر أو الاقتصاد الأسود مثلاً ظاهرةٌ ملازمةٌ للرأسمالية في جميع مراحلها، ويتولّد عنها حوضٌ ماليٌ هائلٌ قد يتجاوز حجمه ما يتم تدويره في العلاقات الإنتاجية الاعتيادية. ولا يمكن للاقتصاد الأسود أن يعيش ويُتمّ دورته بقوةٍ مذهلةٍ إلا بفضل الفساد الذي صار بدوره ملمحاً ثابتاً في مختلف النظم الاجتماعية. ويولّد الفساد بذاته جانباً آخر من الثروة النقدية أو الريْعية على نحو دائم أو دوريٍ، وهو التراكم الأولي لرأس المال ليس من خلال الجريمة المنظّمة فحسب، بل ومن إساءة استخدام السلطة العامة لإثراء قطاعٍ ما من المجتمع على حساب الأغلبية.

لكن لم يعد يُنظر إلى هذا التراكم الأولي لرأس المال كأمرٍ يقوم وينتهي في مرحلةٍ معينةٍ، بل صار آليةً ثابتةً إلى حدٍ كبيرٍ في النظام الرأسمالي المعاصر. وهي تتدخل دورياً لإعادة تركيز الثروة في أيدي أقلياتٍ معيّنةٍ، ولا سيما في المراحل التي يكون من المطلوب فيها تمويلٌ إضافيٌ كبيرٌ لموجة استثماراتٍ واسعةٍ جديدةٍ[٣٨]. وهو ما يتم عن طريق أشكالٍ مختلفةٍ من السرقة: أي كعملية نزْح أو نقلٍ للثروة تنتهك قوانين النظام الاجتماعي والقانوني ذاته، وتقوم في نهاية المطاف على سوء استخدام السلطة العامة إما بجعل إجراءٍ أو تدبيرٍ ما ممكناً على الرغم من مخالفته للنظام، أو بالاستنكاف عن إصدار تشريعٍ واضحٍ يجرّم مثل هذه التدابير. وثمة ما يقابل هذه الظاهرة في الأنظمة الاجتماعيةَ الأخرى التي يُطلَق عليها اسم اشتراكية أو رأسمالية دولة. وفي مصر نشطت هذه العملية خلال مرحلتيْ السادات ومبارك.

إن الأمر اللافت للنظر في النتائج الهيكلية للتراكم الأولي هو أنه قد يقود إلى

(٣٨) Cressey, *Theft of Nation: The Structure and Operations of Organized Crime in America*.

تمويل الثورات المهمة في عمليات الإنتاج. ولكنه قد لا يكون سوى مجرد إهدارٍ صِرفٍ للثروة. وقد رأينا هذه العملية في النماذج التاريخية للتراكم الأولي حيث فشلت عملية نزْح الثروة النقديّة الكبيرة من أمريكا اللاتينية في دفع التطور الرأسمالي في اسبانيا والبرتغال، بينما نجحت عمليةٌ موازيةٌ في دفع الثورة الصناعية الأولى في إنكلترا إلى الأمام، لأن الثروة هلكت في الاستعراض المبتَذل في الحالة الأولى، بينما ذهبت إلى تمويل الثورة الصناعية في الثانية.

قد يقود الفساد إلى مجرد إثراءٍ للطبقة الإدارية الحاكمة دون أثرٍ في التحول الاجتماعي. ولكن هذه الطبقة قد تصبح هي ذاتها الطبقة المنتفِعة بالتحول من نظام اشتراكي إلى نظام السوق كما حدث في حالة الاتحاد السوفياتى وأوروبا الشرقيةً ونماذج أخرى منها مصر. وفي هذه الحالة يتم الوفاء بأهداف التراكم الأولي من خلال بثّ طبقةٍ جديدةٍ قادرةٍ على شراء الأصول العامة بأموالٍ كانت قد سرقتها، أو حصلت عليها من خلال آليات الفساد بفضل الدور المهيمِن الذي لعبته في القطاع العام، أو في النظام القديم عموماً! كما قد يُتمّ التراكم الأولي دوره الاقتصادي في ظل نظام رأسمالي عن طريق تركيز ملكية الثروة النقدية في يد قطاع محدودٍ من المجتمع، أو تمويلَ النمو في قطاعاتٍ معينةٍ من الاقتصاد. وفي الحالة الأخيرة تُتبع وسائل شتى لتمكين شركاتٍ معينةٍ من السطو على مدّخرات المواطنين بصورٍ مباشرةٍ (مثل التلاعب بالبورصة أو أسعار العملات) وغير مباشرةٍ (تقسيم الأراضي العامة للبيع والاستثمار في العقارات).

ويبدو أن ثمة اتفاقاً واسعاً على أن الآثار الاقتصادية الصافية للفساد سلبيةٌ. فالفساد في رأي الأكثرية من الاقتصاديين يقوم بدورٍ سلبي في الإضرار بالاستثمار أي يقوم بدور نزع التراكم. ولا يبدو أن هناك تناقضاً حقيقياً مع هذا التحليل. فكما أسلفنا غالباً ما يتم إهدار الثروة المالية الفائضة الناشئة عن الفساد في الاستهلاك الاستعراضي، والإيحاء بالهيبة، أو تمويل بناء سلطةٍ اجتماعيةٍ عبر شراء الأتباع(٣٩). ومع ذلك فلا يمكن استبعاد إمكانية استثمار جانبٍ من هذا التراكم في توسيع دولاب الإنتاج في لحظاتٍ أو مراحل معينةٍ. والواقع أن الأصول التاريخية لأغلب الشركات العملاقة في المستوى العالمي كانت بشكلٍ أو بآخر من أشكال السرقة عن طريق الفساد(٤٠).

(٣٩) Mushtaq Husain Khan, *Clientelism, Corruption and Capitalist Development: An Analysis of State Intervention with Special Reference to Bangladesh* (Oxford: Oxford University Press, 1998).

(٤٠) المصدر نفسه.

ربما يكون هذا هو بعض ما قصده كوفمان عندما ادعى أن الفساد يلعب دوراً إيجابياً في النمو الاقتصادي[٤١]. ويقتضي الأمر تحليلاً ميدانياً لواقع الفساد الكبير في مختلف حِقب التطور الرأسمالي في بلادٍ محدّدةٍ لمعرفة الدور الذي لعبه الفساد في مختلف التجارب الرأسمالية المتطورة، والمقارنة بين أنماط توظيف الفائض المنتَزع من المدّخِرين الصغار أو الدولة بطريق الفساد بين الإتلاف الذاتي (فهو في نهاية المطاف مالٌ قذرٌ) والاستثمار في الدفع الثقيل للقوى المنتجة الجديدة عبر تمويل الاستثمار فيها. وتنتمي حالة مصر حتى الآن إلى النموذج الأول حيث لم يفضِ التراكم الأولي إلى إطلاق القوى المنتجة إلا على نحوٍ ثانويٍ.

وفي حالة مصر، قام التراكم البيروقراطي بالدور الأكبر في التحول إلى الاقتصاد الحديث نسبياً بالمقارنة مع دور التراكم أو الاستثمار الخاص. وقامت تجربة بناء الدولة المركزية الحديثة في عهد محمد علي بالاعتماد المطلق تقريباً على السيطرة السياسية المباشرة على الفائض. وبدءاً من ستينيات القرن التاسع عشر أخذت الملكية الخاصة للأرض تشق طريقها في الحياة الاقتصادية المصرية. ومع استكمال إدماج مصر في السوق العالمية من خلال صادرات القطن، وتشغيل شركة قناة السويس، أخذ رأس المال الأجنبي الخاص يدخل إلى البلاد. ومع ذلك لم تكن مصر أبداً في أي لحظةٍ من تاريخها الحديث مكاناً مفضلاً للشركات الأجنبية الكبيرة.

وخلال النصف الأول من القرن العشرين تكوّنت الرأسمالية المصرية الخاصة. وتناقش أدبيات التاريخ الاقتصادي قضية ما إذا كان هذا التكون خاضعاً إلى قانونٍ عالمي وعام للتطور الرأسمالي، أم أنه خضع إلى قانونٍ خاصٍ به. ويسمّى الموقف الأخير بموقف «الاستثنائية» (exceptionalism) أي الاعتقاد بأنّ التطور الرأسمالي أو الاقتصادي في مصر كأحد أبرز دول العالم الثالث غير قابلٍ للفهم انطلاقاً من القوانين العامة لتطور الرأسمالية، وإنما لقوانين خاصةٍ به مثل ولادة الرأسمالية من رحم الإقطاع أو ولادته في مركزٍ احتكاري وككيانٍ تابع إلى رأس المال الاستعماري. .وهو ما يفسر ـ وفقاً لهذه النظرة ـ فشل رأس المال الخاص في تحقيق الانطلاق الاقتصادي وتحديث مصر[٤٢].

وبوجهٍ عام تتفق المدرستان على الاعتراف بحقيقة أن الرأسمالية المصرية الكبيرة قد اعتمدت خلال النصف الأول من القرن العشرين اعتماداً عالياً على مشترَيات

(٤١) إليوت، **الفساد والاقتصاد العالمي.**

(٤٢) Robert Vitalis, *When Capitalists Collide: Business Conflict and the End of Empire in Egypt* (Berkeley, CA; London: University of California Press, 1995).

ومشروعات الحكومة، وهو ما فتح الباب للفساد كأحد آليات التراكم الرأسمالي في مصر. ووفقاً لفيتاليس تميّز تطور هذه الطبقة في مصر قبل العام ١٩٥٢ بالتمزق والصراع الارتطامي المدويّ بين إمبراطوريات أعمالٍ مختلفةٍ، وهي صراعاتٌ دارت في الجوهر حول أولوية الاقتراب من مال الدولة أو مشترياتها ومشروعاتها[(٤٣)].

غير أن التاريخ السياسي والاجتماعي في مصر قد تميّز بانقطاع حاسم بين حقبة التطور الليبرالي السابق على ثورة العام ١٩٥٢ وما بعدها. ولذلك نركّز تحليلنا للفساد في مصر على الحقبة التالية التي شهدت تدميراً شبه شاملٍ لرأس المال الخاص الكبير أو البورجوازية الكبيرة في ظل سلطة الرئيس عبد الناصر. واتخذ هذا التدمير في البداية طابعاً زاحفاً بدأت أولى خطواته بعد ثورة تموز/ يوليو مباشرةً. إذ أن الإصلاح الزراعي لم يضرب الإقطاع وحده بل ضرب قطاعاً مهماً من رأس المال الخاص الذي جاء إلى ميادين الاستثمار في الصناعة والخدَمات من موقع الملكية الزراعية الكبيرة. ومع صدور قوانين التأميم أتمت سلطة الثورة تدمير الرأسمالية الكبيرة، واستيلاء الدولة على القطاع الأكبر من المنشآت الرأسمالية الكبيرة في الصناعة التحويلية والخدمات. وبذلك استعاد التراكم البيروقراطي سيادته وأولويته في مصر حتى منتصف التسعينيات تقريباً[(٤٤)].

لقد قام الفساد في ظل حكم الرئيس ناصر بوظائف محددةٍ. كان أهم هذه الأدوار سياسياً وليس تراكمياً. فتعزيز التحالف الشعبوي في نظام تسلطي كان يتطلب رشوة طبقة الفلاحين المتوسطين الذين سيطروا فعلياً على الجمعيات التعاونية الزراعية، والمديرين والعناصر المتنفّذة الأخرى في شركات القطاع العام، فضلاً عن العناصر العليا في النخبة العسكرية والبوليسية والتي تمتعت بسلطةٍ كبيرةٍ على القطاع الخارجي[(٤٥)].

مثّلت الجمعيات التعاونية والشركات العامة والجمارك كمؤسّساتٍ، القنوات الأساسية لنزْح الفائض والسيطرة عليه خلال هذه المرحلة. وكان من اليسير نسبياً أن يقوم الأشخاص المتنفّذون في هذه القطاعات بالحصول لأنفسهم على جانبٍ من الفائض الذي تنْزحه الدولة بإساءة استخدام سلطتهم في هذه القطاعات. ففي الريف

---

(٤٣) المصدر نفسه.

(٤٤) Moheb Zaki, *Egyptian Business Elites: Their Visions and Investment Behavior* ([Cairo]: Konrad-Adenauer-Stiftung: Arab Center for Development and Future Research, 1999), p. 57.

(٤٥) Clement H. Moore, «Authoritarian Politics in an Unincorporated Society: The Case of Nasser's Egypt,» *Comparative Politics*, no. 6 (January 1974).

كانت سمعة الجمعيات التعاونية الزراعية في الحضيض من حيث مستوى النزاهة، ولاسيما فيما يتعلق بالتجارة في المُدخَلات الزراعية. أما في القطاع العام فكان الفساد ظاهرةً عامةً. غير أنه كان على الأرجح من نوع الفساد الصغير الذي كان شائعاً أيضاً في الحكومة. ومثّلت الجمارك القناة الأساسية للفساد الكبير بمعايير هذا العصر.

من الواضح أن الفساد انطلق بقوةٍ أكبر بعد العام ١٩٦٧ كانعكاسٍ لتراجع الجاذبية الإيديولوجية للنظام من ناحيةٍ وبروز تناقضاتٍ كبيرةٍ بين أقسام التحالف الشعبوي من ناحيةٍ ثانيةٍ، وتراجع القيمة الحقيقية للمرتّبات والأجور الاسميّة بسبب الأزمة المالية للدولة، واشتداد الضغوط التضخمية[٤٦]. والواقع أن مصطلح «القِطط السمان» نُحِتَ بعد العام ١٩٦٧ وقبل رحيل الرئيس عبد الناصر، وأمكن من خلاله توجيه نقدٍ تقدمي للنظام السياسي والاجتماعي الذي كان يبحث عن مخرجٍ من الأزمة بين بدائل استراتيجيةٍ متعددةٍ.

لقد حسم الرئيس السادات الاختيار بين هذه البدائل حوالى منتصف السبعينيات، فصار للفساد مدىً ونطاقٌ ومغزىً ودورٌ آخر تماماً عما لعبه في النظام خلال المرحلة الناصرية. فقد تعيّن على الرئيس السادات من أجل تطبيق رؤيته الإيديولوجية أن يبعث من العدم طبقةً من رجال الأعمال المقتدرين من الناحيتين المهارية والمالية. وكانت المعضلة هي أنه لم يُوجَد كثيرٌ من الذين يملكون المَهارات الحديثة للمنظّمين الصناعيين أو رؤوس الأموال الكبيرة. لم يكن هناك الكثير مما كان يمكن للرئيس السادات الذي كان متعجلاً لإنجاز مشروعه الإيديولوجي في التحول إلى الرأسمالية أن يفعله لبناء طبقةٍ ذات مهاراتٍ حقيقيةٍ. أما بالنسبة إلى المشكلة الثانية فكان يسهل حلّها جزئياً بسرعةٍ من خلال تقنيات التراكم الأولي «أي السرقة الجماعية» لمال المصريين والمدّخرين الصغار منهم تحديداً. وقد أتاح تدفق مدّخرات المصريين في الخارج، والتدفقات الأخرى من العوائد النفطية العربية، القيام بأكبر سرقاتٍ في التاريخ الاجتماعي المصري، وإثراء طبقةٍ كبيرةٍ نسبياً جاء بعضها من العدم.

تميز عصر الرئيس مبارك بتنوعٍ هائلٍ في أشكال التراكم الأولي. إن اقتراحنا الأساسي في هذا الصدد، أنه مع انتشار الرشوة الصغيرة والكبيرة فإن الأشكال الأكثر ارتباطاً بالتراكم الأولي كانت وتظل الأكثر أهميةً في ظل الرئيسين السادات ومبارك، وأعني بالذات التلاعب المصرفي والنقدي والمالي، فضلاً عن التلاعب بقِيم

(٤٦) سعيد، «مساهمة في فهم تناقضات البرجوازية البيروقراطية».

الأصول المادية وتوزيعاتها وعلى رأسها الأرض. وبتعبيرٍ آخرٍ فإن الأشكال التاريخية المعروفة في النظم الرأسمالية وليست تلك المعروفة في النظمٍ الاشتراكية صارت هي الأشكال الرئيسة للفساد في مصر خلال العقود الثلاثة الماضية.

لقد قامت الصحافة بدورها في فضح المدى المذهل للسرقة من خلال التسليفات المصرفية المضروبة بتعبير رجل الشارع في مصر: أي التي تُقدّم بقصد النصب، وعدم التسديد. فتقدّم **أخبار اليوم** أبرز صور الفساد على نحوٍ ساخرٍ في عنوانٍ مثيرٍ هو «كيف تحصل على الملايين من البنوك..وتهرب؟»[٤٧] وذلك قبل أن تصبح الفضائح المصرفية شأناً يومياً تقريباً. فخلال عقديْ الثمانينيات والتسعينيات تكرّرت قضايا النصب على البنوك بصورةٍ مثيرةٍ، وتنوع المتهمون بين رجالٍ من كبار رجال الأعمال أو كبار المسؤولين بالدولة، فضلاً عن رجال البنوك أنفسهم. فبعد قضية بنكيْ الأهرام وجمال ترست ثارت عدة فضائح بخصوص الشركات التي ساهمت فيها مصر، وقامت بدورٍ في فضيحة سوق المناخ بالكويت عام ١٩٨٨ مثل الشركة العربية للتمويل[٤٨]. عاد بنك الأهرام ليصبح بؤرة تحقيقاتٍ جديدةٍ في تسليفاتٍ فاسدةٍ عام ١٩٨٩[٤٩]. ثم انفجرت قضية بنكيْ الدقهلية والنيل عام ١٩٩٥ فيما عُرف باسم قضية نواب القروض لتصبح أشهر عمليات النصب على البنوك، وسرقة أموال المدّخرين الصغار، حيث بلغت جملة التسليفات المضروبة والتي تلقاها أعضاءٌ بمجلس الشعب ووزراء سابقون ثلاثة مليار جنيهٍ. ثم تكشّفت قضية منى الشافعي عام ١٩٩٦ والتي استولت على تسعين مليون جنيهٍ بدون ضماناتٍ، ثم قضية الهواري الذي حصل على مليارٍ ونصف مليار جنيهٍ من القروض المصرفية بدون ضماناتٍ في العام نفسه، وتفجّرت كذلك قضية التسليفات المضمونة من شركة النصر للتصدير والاستيراد بمبلغ ٢٢٢ مليون جنيهٍ في العام نفسه. ثم صارت الفضائح البنكية بعد ذلك شأناً يومياً تقريباً كما أسلفنا. ومن أكبر الأرقام التي شملتها قضايا الفساد المصرفي قضية بنك القاهرة عام ٢٠٠٠ والتي تشتمل على منح تسليفاتٍ تصل إلى اثني عشر مليار جنيهٍ بدون ضمانات.

غير أن التسليفات المضروبة ليست الأسلوب الوحيد وإن كانت من أهم الأساليب إن لم يكن أهمها على الإطلاق. فالاستيلاء على الأراضي العامة والمضاربة فيها، شكّل أسلوباً بالغ الأهمية في السياق المصري. ويظهر هنا بصورةٍ خاصةٍ دور

---

(٤٧) **أخبار اليوم**، ٢٠/ ٨/ ١٩٨٤.
(٤٨) **الوفد**، ٢٠/ ١٠/ ١٩٨٨.
(٤٩) **الأحرار**، ١٠/ ٣/ ١٩٨٩.

مؤسّساتٍ هامةٍ في تسهيل الاستيلاء على أراضي الدولة مثل وزارة الزراعة والمحليات. فتمّ الكشف عن قضيةٍ اتهم فيها وكيل وزارة الزراعة فضلاً عن ثلاثة وزراء عام ١٩٨٣[٥٠]. ثم توالت تلك القضايا. فأكدت **الأخبار** نفس ما قالته **أخبار اليوم** قبل ذلك بخصوص سرقة أموال البنوك أي أن سرقة أراضي الدولة تصنع مليونيراتٍ في دقائق معدودةٍ «يمكنك أن تصبح مليونيراً في غمضة عينٍ: عضوية مافيا الاستيلاء على الأراضي والقصور تحقّق لك هذا الحلم»[٥١] فتزعم جريدة **الدستور** أن حجم التعديات على أراضي الدولة في محافظة الإسكندرية وحدها بلغت قبل العام ١٩٩٦ مبلغ ٢٥ مليار جنيهٍ، وهو رقمٌ فلكيٌ بالمعايير المصرية[٥٢]. والواقع أن التعديات غير القانونية على أراضي الدولة ليست أسوأ صور الفساد في هذا المجال لأن منح الأراضي التي تقدمها الدولة بصورةٍ قانونيةٍ إلى رجال أعمالٍ مرتبطين بها تُعتبر أضخم من حيث المساحات، وإن ليس من الممكن تقديرها من حيث القيمة.

أما الوسيلة الثالثة للفساد في مصر من حيث الأهمية فهي الرشاوى والاختلاسات وتسهيل الاستيلاء على المال العام، والتي يتلقاها بعض المتنفذين في الحكومة والقطاع العام. ووفقاً لإحصاءات النيابة الإدارية عام ١٩٩٥ ضُبطت خمس آلاف قضيةٍ قيمتها تتجاوز ١٣ مليار جنيهٍ[٥٣]. وتشمل قضايا الرشوة وتسهيل الاستيلاء على المال العام اتهاماتٍ وُجِّهت إلى نائب رئيس وزراءٍ سابقٍ في شراء طائراتٍ، وأخرى إلى نائبٍ آخرٍ تلقى رشاوىً من شركة وستنغهاوس، وصفقةً للحديد والصلب، وصفقةٍ أتوبيس من إيران، وقضية غبور ورفلة وقضية مصنع الورق بقيمة ٢٠٠ مليون دولار وكلها حتى العام ١٩٨٥. وحتى ذلك العام وصل ٩٦٨٢٠ بلاغٌ إلى جهاز المدعي العام الاشتراكي يحمل اتهاماتٍ بالفساد: تلقي رشاوى وتسهيل الاستيلاء على المال العام[٥٤]. ومنذ العام ١٩٨٥ حتى الآن يبدو أن طفرةً نوعيةً أصابت قضايا الفساد حتى صارت موضوعاً ثابتاً في الصحافة بما فيها الصحافة القومية.

لقد حملت الصحافة المصرية على قضايا فسادٍ سياسي وإداري بالمئات، أشهرها الحملة الموجّهة على الفساد في قطاع البترول والزراعة والجمارك، وتناولت اتهاماتٍ

(٥٠) **الأهرام**، ١٣/ ٤/ ١٩٨٣.
(٥١) **لأخبار**، ٢٦/ ٣/ ١٩٩٦.
(٥٢) **الدستور**، ٢٤/ ٧/ ١٩٩٦.
(٥٣) **الأحرار**، ٢٤/ ٩/ ١٩٩٦.
(٥٤) **الجمهورية**، ١٦/ ٢/ ١٩٨٦.

مباشرةً للوزير المسؤول[٥٥]، والفساد في المحليات والتي تجسدها قضيةٌ تسمّى صحفياً «بإمبراطور فودة»[٥٦] وقضايا مقاولات إسكانٍ غير آمنٍ، وتشمل اغتصاب أراضي ومخالفات البناء ومن أشهرها قضية فوزي السيد المقاول عن مخالفاتٍ جسيمةٍ بمدينة نصر بفضل الفساد في الإدارة الهندسية المختصة[٥٧]، والتلاعب بأسعار موادٍ استراتيجيةٍ مثل الاسمنت بما يؤدي إلى جني أرباحٍ طائلةٍ، وتمثلها حالةٌ تسمّى صحفياً بـ «إمبراطور الأسمنت»[٥٨]، وقضية مافيا الغزل[٥٩]، وقضية «ملك التونة»[٦٠] هذا فضلاً عن قضايا الاختلاس والسرقة من صناديق المحليات ومن أملاك الدولة فيها، والتي قُدّرت في أربع محافظاتٍ فقط، وخلال فترةٍ زمنيةٍ محدودةٍ بنحو ٢٠٠ مليون جنيه[٦١]، وقضية مصنع المسبوكات التي وصلت قيمة المسروقات فيها إلى ١,٤ مليار جنيه[٦٢]، وقضية حديد أسوان ووصلت قيمة الفساد فيها إلى ٨٢ مليون جنيه[٦٣]، وشركة مصر للتجارة الحرة ووصلت القيمة إلى ١٣٠ مليون جنيه[٦٤]فضلاً عن آلاف من القضايا الفردية التي أثارت الرأي العام مثل قضية فودة سكرتير وزير الثقافة[٦٥].

وفضلاً عن ذلك اتسم التراكم الأولي لرأس المال في عهد الرئيسين السادات ومبارك بسيادة ثلاث عملياتٍ كبرى وهي **التسويد والأَسْلَمة والبقْرطة**[٦٦]. فقد شكّلت عمليات الاقتصاد (أو بالأحرى التراكم) الأسود مثل تجارة العملة والمضاربة فيها، والاستيلاء على الأراضي، وغيرها من الأنشطة المماثلة، آليةً أساسيةً لنقل الثروة إلى طائفةٍ من رجال الأعمال الذين جاؤوا من قاع النظام الاجتماعي، ونجحوا في الصعود السريع إلى «القمة» من خلال هذه الأنشطة. كما ترافقت أسوأ فترات التسويد مع وصول شركات التوظيف الإسلامية إلى قمة نشاطها، ونجاحها في

---

(٥٥) **الشعب**، ٢١/ ١/ ١٩٩٢.

(٥٦) **الجمهورية**، ٧/ ١١/ ١٩٩٣.

(٥٧) **الأهرام**، ٨/ ١/ ١٩٩٤.

(٥٨) **الأهرام**، ٢٢/ ١/ ١٩٩٤.

(٥٩) **الأهرام المسائي**، ٢١/ ٥/ ١٩٩٦.

(٦٠) **الأحرار**، ١١/ ٤/ ٢٠٠٠.

(٦١) **الأحرار**، ٢٣/ ٣/ ٢٠٠٠.

(٦٢) **الأهرام**، ١/ ٨/ ٢٠٠٢.

(٦٣) **الأهرام**، ١٠/ ٣/ ٢٠٠٢.

(٦٤) **الأحرار**، ١٠/ ١١/ ٢٠٠٢.

(٦٥) **الأهرام**، ٩/ ٦/ ٢٠٠٢.

(٦٦) Allan Richard, «The Political Economy of Dilatory Reform: Egypt in 1980s,» *World Development*, vol. 19, no. 12 (1991).

الاستيلاء على بلايين الدولارات من مدّخرات المصريين العاملين في الخارج[٦٧]. إن قضية آل الريّان تُعتبر إحدى العلامات الكبرى في تاريخ ظاهرة الفساد في مصر، وهو ما تمّ بسبب تغير طبيعة ظاهرة التدين في مصر من حيث التشدد وطبيعة الفكر المتضمن فيها، فضلاً عن تواطؤٍ سياسي وإعلامي واسع ساهم في التغرير بملايين من المدخرين الصغار، وإهدار ما يسميه المصريون «بَشقاء العُمر». ويقدّر البعض حجم ما سطَت عليه هذه الشركات من أموال صغار المدّخرين بـ٥ مليار دولار[٦٨].

و على الرغم من تقويض هذه الشركات، استمر مكوّنٌ إسلاميٌ مهمٌ في عمليات التراكم الرأسمالي في مصر، وإنْ من خلال آليات عملٍ أقل فساداً، ولكن ليس هناك شكوكٌ كبيرةٌ حول أن البيروقراطية الحكومية هي التي تحكم وهي أيضاً المالك الأكبر والمتحكم الحقيقي في الاقتصاد[٦٩].

٣ ــ الفساد آليةٌ مؤثّرةٌ للبناء والهدم الطبقيينْ (الوظيفة التوزيعية)

لا يتطور النظام الاجتماعي من خلال قوانين مجردةٍ فحسب، بل ومن خلال عملية بناءٍ وهدم، صعود وهبوط قوىً اجتماعيةٍ متباينةٍ، وتبدل مواقعها أو أدوارها أحياناً. ويمكن أن تدفع عملية البناء والهدم الطبقية المجتمع إلى الأمام عندما تضع أفضل هذه القوى في الصدارة. وعلى العكس فإن تدهور المجتمع يحدث عندما يصعد إلى القمة أكثر العناصر فساداً أو جهلاً أو تواضعاً في الموهبة. ويقوم الفساد بين آلياتٍ اجتماعيةٍ واقتصاديةٍ وثقافيةٍ أخرى بدورٍ بارزٍ في عمليات البناء والهدم، أو الصعود والهبوط هذه. وتقدّم الحالة المصرية خبراتٍ هائلةً فيما يتعلق بدور الفساد في العملية المزدوَجة للبناء والهدم الطبقيينْ. ويمكن بوجهٍ عامٍ الإشارة إلى أهم هذه الخبرات فيما يلي:

(أ) **بناء وهدم طبقة رجال الأعمال عدة مراتٍ،** فالواقع أن العقود الثلاثة الماضية شهدت خمس موجاتٍ من عملية بناء وهدم طبقة رجال الأعمال. وارتبطت كلّ موجةٍ بشكلٍ ما من أشكال التراكم الأولي لرأس المال الذي شاع بينهم أو شارك فيه عددٌ منهم. فالجيل الأول تكوّن في ظل الرئيس السادات من رجال الطبقات المالكة القديمة اللذين غالباً ما عملوا وكلاء للشركات الأجنبية، ولاسيما اللذين ظلوا على علاقةٍ

---

(٦٧) عبد القادر شهيب، **الاختراق: قصة شركات توظيف الأموال**، تقديم صلاح حافظ (القاهرة: دار سينا للنشر، ١٩٨٩).

(٦٨) المصدر نفسه، ص ٨٤.

(٦٩) ناهد عز الدين، **العمال ورجال الأعمال: تحولات الفرص السياسية في مصر** (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، ٢٠٠٣)، ص ٢٣٠ ـ ٢٣٤.

طيبةٍ بالنظام الناصري[٧٠]. أما العناصر الجديدة منهم فارتبطت ثرواتهم بصورةٍ رئيسةٍ بالزراعة واستيراد وتصدير المواد الزراعية وأحياناً التلاعب بأسعارها، أو حتى بسلامتها الصحية.

إن النموذج الشائع لهذا النمط هو رشاد عثمان وعصمت السادات. وحقّق الأول ثروته الكبيرة التي قُدّرت عام ١٩٧٦ بنصف مليون جنيهٍ، ثم قفزت إلى ثلاثمائة مليون جنيهٍ في العام ١٩٨١، عبر التلاعب بأسعار السجائر والخشب في وقتٍ اتسم بالنمو الكبير في أنشطة البناء والاستيراد. أما عصمت السادات فصورته المُحكَمة كما يلي «إن أحمد عصمت السادات وأبناءه الأربعة ـ على الرغم من صِغر أعمارهم وقلة خبرتهم ـ قد انتهزوا جميعاً صلة القربى التي تربطهم برئيس الجمهورية السابق، فأخذوا يعيثون في الأرض فساداً هادفين من ذلك إلى الإثراء غير المشروع، وتكوين ثروةٍ طفيليةٍ، زاعمين أن أحداً لن يستطيع أن يمسهم لالتصاقهم الشديد برئيس الجمهورية السابق، والصلة التي تربطهم به». وذكرت المحكمة أن أموالهم تضخمت بسبب استغلال النفوذ واستخدام الغش والتواطؤ في تنفيذ عقود التوريدات مع الحكومة الهيئات والعامة، والاتجار في السوق السوداء. وما إن استلم الرئيس مبارك مقاليد الحكم حتى قام بضرب عددٍ لا بأس به من رموز هذا الجيل، بتقديمه إلى المحاكمة أو بتهميشه سياسياً[٧١].

أما الجيل الثاني فدخَلت فيه عناصر جديدةٌ تكوّنت ثروتها في سياق الانتعاش الهائل للبنوك الصغيرة التي عملت في مدّخرات المصريين العاملين في الخارج، ولسوق المقاولات وأنشطة المضاربة بالأراضي بفضل ازدهار البناء السكني بصورةٍ هائلةٍ في نهاية السبعينيات. وارتبط هذا النشاط الأخير بالتحول من نظام العلاقات الإيجارية إلى نظام تمليك المساكن والشقق السكنية، ومن ثم التجارة في العقارات بالبيع والتملك، وظل هؤلاء يشكلون الجانب الأكبر من رجال الأعمال الكبار، وأثرى كثيرٌ من هؤلاء نتيجة منح الأراضي التي توسعت فيها الدولة. وفيما كانت المؤسسة الخديوية في الماضي منشغلةً بتوزيع الأراضي الزراعية لتكوين طبقةٍ من الموالين، انشغلت المؤسسة الرئاسية والرئيس شخصياً بتوزيع الأراضي الصالحة للبناء، وتكوين ثروةٍ عقاريةٍ من خلال المضاربة في أسعار الأراضي. وظلّ الصراع على الاستيلاء على أراضي الدولة يشكل أحد أبرز أشكال الفساد في مصر حتى

(٧٠) Malak Zaalouk, *Power, Class, and Foreign Capital in Egypt: The Rise of the New Bourgeoisie* (London; Atlantic Higlands, NJ: Zed Books, 1989).

(٧١) مكرم محمد أحمد، «المعركة مع الفساد: دروس مستفادة،» **الأهرام**، ٢٣/ ٢/ ١٩٨٦.

الآن[٧٢]. وقد سقط كثيرون في هذا الصراع، وكفّوا عن البروز كنجوم للمجتمع والعصر منذ فترةٍ طويلةٍ، بسبب أنه قد تمّ حسم الصراع سياسياً لصالح خصومهم.

أما الجيل الثالث فارتبط أساساً بازدهار أشكالٍ مختلفةٍ من المضاربة على العملة والتجارة في السوق السوداء للعملات الأجنبية، والأعمال المالية والمصرفية والتجارة في العملات الحرة في السوق السوداء، واشتمل هذا الجيل بالذات على مكوّنٍ إسلاميٍ قوي للغاية نجح في السيطرة على حوضٍ ماليٍ هائلٍ. ولكن سوء سمعة أصحابِ شركاتِ توظيف الأموال الإسلامية وتفوقهم، حجبتْ أشكالاً لا تقلّ شدةً عن السرقة والسطو على أموال المدّخرين الصغار عبر تعويم الأسهم المقوَّمة بالدولار والتي خسر فيها الألوف مدّخراتهم البسيطة.

على الرغم من أنه قد تمّت تصفية بعض هؤلاء عدة مراتٍ في ربع القرن الماضي فإنّ عوائد تجارة المال والأوراق المالية ظلّت مغريةً لكثيرين من الأجيال التالية من رجال الأعمال. وعلى سبيل المثال تم القضاء على غبور ورفلة في بداية السبعينيات لصالح تجار عملةٍ جددٍ من طراز سامي علي حسن الذي كان مرهوب الجانب في الثمانينيات إلى حدّ أنه كان يُقرض الحكومة مبالغ كبيرةً من العملات الحرة التي تحتاجها لتسديد الديون أو لتمويل الواردات. ولكنه اختفى من الساحة بعد محاكمته في منتصف الثمانينيات مع عددٍ آخر من تجّار العملة. كما تمّ القضاء بالضربة القاضية على شركات توظيف الأموال عام ١٩٨٨ وهي التي كادت تسيطر على سوق الودائع الصغيرة طوال الثمانينيات. ومن الواضح أن الهدف من هذه الضربات كان تمكين القطاع البيروقراطي المرتبط بالدولة من إحكام السيطرة من جديدٍ على الودائع العائلية[٧٣].

ولذلك ارتبط الجيل الرابع بالاهتمام ببعث البورصة. حيث أدت أشكالٌ مختلفةٌ من التلاعب بالمعلومات وعقود الدولة وبالسياسة المصرفية وقروض البنوك إلى إثراءٍ هائلٍ لرجال أعمالٍ بعينهم، وإفقارٍ حقيقيٍ للمستثمرين الصغار الذين ائتمنوا صناديق استثمارٍ مختلفةً أكثرها تابع للبنوك الرسمية الكبرى أموالهم التي جُمعت من سنوات من العمل في الخارج. وهناك جيلٌ أخيرٌ ارتبط اسمه ببعض المشروعات الأكثر صلابةً من الناحية الاقتصادية، وإن كان قد استفاد بشدةٍ من مختلف أشكال التراكم الأولي

---

(٧٢) محمد السيد سعيد، **رجال الأعمال: الديمقراطية وحقوق الإنسان** (القاهرة: مركز القاهرة لحقوق الإنسان، ٢٠٠١).

(٧٣) حسن عامر، «الفرص والمخاطر على الاقتصاد المصري عند سيطرة بزنس العائلات،» **أحوال مصرية**، العدد ٤ (ربيع ١٩٩٩)، ص ٩٢ ـ ٧٩.

بما فيه مخصصات الأراضي والتسليفات المصرفية غير المضمونة، والتلاعب بالأوراق المالية، وأحياناً من المركز الاحتكاري الذي تم ضمانه نتيجة العلاقة الخاصة برجال الدولة الكبار. ومن الواضح أن من بقوا من الأجيال المختلفة، ويتصدرون طبقة رجال الأعمال في مصر هم من يحتفظون بعلاقةٍ قويةٍ مع رجال الدولة الكبار أو هيئاتها السيادية والسياسية حتى على المستوى الشخصي[(٧٤)]. ويفضل هؤلاء العمل في صورة شركاتٍ مختلطةٍ تعمل في عديدٍ من الفروع والأنشطة وذلك في إطار استراتيجيةٍ للبقاء في وجه عمليات الإدارة الفوضوية للاقتصاد والتحيزات السياسية المتحولة.

يمكن فهم الفساد في مصر خلال المرحلة الساداتية والمباركية باعتباره تعبيراً عن تطورٍ رأسماليٍ تابعٍ للدولة، أو مرتبطٍ بها فيما يسمى برأسمالية المحاسيب أو (Crony Capitalism). حيثُ تتدخل الدولة في حسم الصراعات بين رجال الأعمال، ويلجأ رجال الأعمال إلى العمل في حماية رجال الدولة الكبار أو هيئاتها. وعندما تتعدّد مراكز النفوذ في الدولة تلجأ كل عصبةٍ من عُصب الأعمال إلى الارتباط بشخصيةٍ أو حلقةٍ أو مركز قوةٍ سياسيٍ سواءٌ أكان حزباً أم شلةً أم رجالاً ونساءً متنفذين من أجل الحصول على مواقع ممتازةٍ في السوق، وفي أعمال الدولة، أو في الأعمال التي تسيطر عليها الدولة. وقد تتولى الشخصيات المتنفّذة في الدولة نقل تأييدها أو اهتمامها من مجموعةٍ من رجال الأعمال إلى آخرين. وتُعتبر قرارات التمييز هذه أجندةً يوميةً للوزراء وكبار رجال الدولة الآخرين المسيطرين على المؤسسات والأجهزة التي تعمل في البزنس أو تُعتبَر مفاتيح أساسيةً لـ «بزنس» كبير. ويُعتَبر الفساد وسيطاً مهماً في بناء تلك العلاقة. وفي هذا الإطار لعبت العلاقات العائلية دوراً كبيراً في التراكم الأولي الفاسد على نحوٍ مستمرٍ[(٧٥)].

(ب) **صراعات رجال الأعمال حول مزايا الدولة**: فالمنافَسة على عطايا ومشروعات الدولة عاد بدرجة أسوأ مما كان عليه في العصر الليبرالي. وكانت الدراسات حول هذا الجانب تشير إلى أن رجال الأعمال المصريين كانوا منظّمين في شكل عُصَبٍ ذات تكوينٍ امبراطوريٍ حيث امتدت أعمالهم بين عدة مجالاتٍ، وكوّنوا شبكات أعمالٍ، وتنافسوا بضراوةٍ حول العلاقات مع رجال الدولة والسياسة. وعاد هذا التنظيم الامبراطوري ليصبح أحد أهم ملامح تنظيم عالم الأعمال في مصر. فتنشأ شركاتٌ تتوسع في عددٍ من ميادين الأعمال، ويتوالد عنها

---

(٧٤) عز الدين، **العمال ورجال الأعمال: تحولات الفرص السياسية في مصر**، ص ٢٣٩.

(٧٥) المصدر نفسه، ص ٢٦٤.

شركاتٌ أخرى تدور حول نفس المالك الفرد أو العائلة، أو تحالفاتٌ بين أزواج من رجال الأعمال، أو بين بيوتات أعمالٍ تمتد أحياناً عبر الحدود وتشمل رجال أعمالٍ مصريين وعرباً وأجانب(٧٦).

٤ ـ خوْصصة السلطة العامة (الوظيفة السياسية)

كما أشرنا يرتبط الفساد بالتداخل المحدد بين المستويينْ السياسي والاقتصادي. وهو تداخلٌ يشتمل على قدرٍ لا بأس به من العنف الرمزي وأحياناً العنف المادي. والواقع أن تعريف الفساد بالإشارة إلى مجرد «سوء استخدام السلطة العامة» ينطوي على خطأ كبير. فالفساد الكبير والجماهيري ينطوي أيضاً على خوصصةٍ فعليةٍ للسلطة العامة. وفي الحالات التي تتحد فيها السلطة الاقتصادية والسياسية يمثل الفساد خوْصصةً فعليةً للسلطة والملكية العامة في الوقت نفسه.

ولا شك أن التشريع ذاته يلعب دوراً مهماً في هذه العملية. ولكن تلك العمليات تشتمل أيضاً على ممارسةٍ للعنف كما سبق أن ذكرنا. وغالباً ما يرتبط انتشار وثَبات الفساد الكبير بعملية سيطرةٍ فعليةٍ من جانب أشخاصٍ على السلطة العامة إلى الحدّ الذي يجعل الدولة المجرّدة غائبةً. وأحياناً يبدو من الصعب حتى لرئيس الدولة أن يخلّصها من موظفين فاسدين حتى لو شاء ذلك. ويمارس هؤلاء الأشخاص اختصاصاتٍ عامةً، ويكيّفون الدولة على مزاجهم، ويسطون على الموارد العامة بصراحةٍ وأحياناً بعلنيةٍ شبه كاملةٍ. وهم في الأغلب يشترون ولاءاتٍ اجتماعيةً على نطاقٍ واسعٍ. كما لا يترددون في استخدام سلطة الدولة في ممارسة العنف ضد معارضيهم. وتبدو الدولة في هذه الحالات وكأنها وكالةٌ تعمل لصالح أفرادٍ بعينهم زاد عددهم أم قلّ(٧٧).

فكما لعب العنف الاستعماري الدور الرئيس في نزْح الثروة النقدية من المستعمرات في حالة التراكم الأولي التاريخي السابق على الرأسمالية فإن العنف الطبقي والإداري: أي عنف الدولة المنظّم يكمن ـ وإن بأشكالٍ تلاعبيةٍ وغير مباشرةٍ ـ وراء ظاهرة الفساد داخل المجتمع نفسه. وتنطوي تلك العمليات بالضرورة على ميكانيزماتٍ تشريعيةٍ وأخرى اقتصاديةٍ. فمن الناحية الاقتصادية صارت الأساليب الاقتصادية الكلية أكثر أهميةً أحياناً في تحديد العلاقات التوزيعية من العلاقة المباشرة

---

(٧٦) حسن عامر، «تحالفات رجال الأعمال في السوق المصري تضم مجموعةً ذهبيةً من المستثمرين،» **عالم اليوم**، ٢٩/ ١/ ٢٠٠١.

(٧٧) السيد سعيد، **رجال الأعمال: الديمقراطية وحقوق الإنسان.**

لإنتاج القِيم أو فائض القِيم. ويمكن الحديث عن بروز شكلٍ خاصٍ من الفساد يتوطن في السياسات الاقتصادية الكلية. إذ تتيح النظم المالية والنقدية العالمية الراهنة فرصاً مثاليةً للدولة للقيام بعمليات سطوٍ واسعةٍ على أموال الدولة ذاتها من خلال تفليسها لصالح أفراد. إذ يسهل نسبياً على الدول أن تموّل عجز الموازنات العامة من خلال اللجوء إلى تصفية أو تسييل أصولٍ عامةٍ (ثروة استخراجية) أو الاقتراض من الأجيال المقبلة (التمويل بالعجز أو الاقتراض المحلي والأجنبي).

يتولى الفساد مهمة تحويل هذه الأموال المجباة من الجمهور الحالي أو المستقبلي بالخديعة أو بالعنف أو بالطريقتينْ معاً إلى تحالفٍ من قمم بيروقراطية الدولة والقطاع الخاص. ويتعينّ على الباحثين دراسة الطرق الاقتصادية الأخرى التي يتم من خلالها تمكين فئاتٍ عليا جديدة عبر الإثراء غير المشروع. إذ تتفاوت آثار هذه الطرق تفاوتاً كبيراً فيما يتعلق بالوظيفة التراكمية والتنموية، ومن حيث نتائجها على التماسك الأخلاقي العام للمجتمع.

ولا شك أن التكوين التشريعي للمجتمع يلعب دوراً كبيراً جداً في التمكين للفساد وتحديد مساراته الاقتصادية والإدارية ونتائجه التوزيعية والتراكمية المقصودة وغير المقصودة. فالفساد ينتعش في غياب المحاسبية، وقد تغيب المحاسبية والشفافية حتى في مجتمع ديموقراطي لأسبابٍ كثيرةٍ. كما أن كثيراً من المستبدين الكبار في التاريخ كانوا من أكثر الناس عفّةً ونزاهةً. بل وانتعشت في التاريخ أسطورةٌ شعبيةٌ في كل الثقافات التاريخية الكبرى ترى في المستبد العادل نمط السياسة الضروري للقضاء على الفساد، ولاسيما عندما يستشري في صفوف الطبقة الحاكمة. ومع ذلك فالفساد والاستبداد رفيقان وإن كانت العلاقة بينهما أشدّ تعقيداً مما يبدو على السطح. فالفساد يحتاج إلى أكبر قدرٍ من الاستبداد. ويقود الاستبداد موضوعياً إلى غياب المحاسبية الشعبية، ومن ثم إلى الفساد على المدى الطويل.

إن التجربة المصرية لخوْصصة سلطة الدولة من أجل السيطرة على قدراتها التراكمية بأشكالٍ شرعيةٍ وغير شرعيةٍ بالغة الدلالة.

(أ) ومن المثير أنه على الرغم من الشرعية الطاغية للناصرية لم يتوقف جهاز الدولة أثناء المرحلة الناصرية عن استخدام العنف المباشر والبالغ القسوة ليس ضد معارضيه السياسيين فحسب، بل ضد أبسط الناس أيضاً، ولا سيما الذين كانوا يناضلون ضد الفساد، ومن أجل إنقاذ التجربة الناصرية وتعبيراتها الشعبوية بالمقارنة بتعبيراتها التسلطية والبوليسية. لقد بدأ التحول إلى دولةٍ بوليسيةٍ مع ١٨ و١٩ كانون الثاني/ يناير والقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧. ومنذ تلك الهبّة الجماهيرية عادت البلاد إلى

أسوأ أنظمة الطوارئ بعد تصفية المرجعية الثورية الناصرية حيث صار العنف البوليسي يخدم هدف تنشئة طبقةٍ جديدةٍ من خلال الفساد. واكتمل التحول إلى دولةٍ بوليسيةٍ تماماً في عهد مبارك، وصارت الشرطة مطلقة اليد سواءٌ على مستوى السياسات أم الحياة اليومية.ولا شك أنه كان لذلك علاقةٌ مع انفلات الفساد من كلّ قيدٍ.

(ب) إن الجوانب التشريعية لا تقلّ أهميةً، فالفلسفة التشريعية السائدة تقوم على السريّة في إصدار القوانين مع ضمان غياب المعنيين بها، والتركيز على العقاب، والتوسع في التشريعات الخاصة التلاعبية. أما في المجال المدني ومجال الأعمال فهناك التحيز لصالح رأس المال التجاري الكبير، وضد رأس المال الصغير (نظم خطابات الضمان، شهادات سوابق الأعمال .. إلخ). هذه البنية التشريعية تُعنى بخوْصصة الدولة، أو الاستخدام التعسفي والخاص لسلطتها وهو ما يحمي الفساد.

(ج) من ناحيةٍ أخرى فان الفاسدين يتمتعون في الواقع بسلطةٍ فعليةٍ تفوق في أحوال كثيرةٍ سلطة الدولة. ففي كل ميدانٍ أو مؤسسةٍ شخصيةٌ أخطبوطيةٌ أو أكثر تبني شبكةً مذهلةً من العلاقات الزبونية تحميها من المساءلة من الداخل، وتُؤمّن طرقاً كثيرةً لتمرير عملية نقل الثروة العامة إلى الحسابات الشخصية.

(د) من المهم الإشارة إلى فشل النظام القضائي في التعامل مع القضايا الخاصة بالفساد والجرائم الاقتصادية عموماً حيث أنه مقيد لأسبابٍ عديدةٍ[٧٨]. وتكمن هذه الأسباب في الدستور والتشريع الذي يقلّص سلطة القضاء أو استقلاله، وفي غموض كثيرٍ من قضايا الفساد ولا سيما بالنسبة إلى جهازٍ قضائي لم يتدرب طويلاً على الجرائم الاقتصادية في مجتمع رأسمالي، أو مجتمع ينتقل انتقالاً معذّباً إلى الرأسمالية. ولكن جانباً كبيراً من الفشل يعودُ إلى الاختلاط والتشوش الثقافي الذي يعتري المجتمع كله.

(٧٨) حجاجي وخميس، «بعض قضايا الفساد في المحاكم المصرية».

تعقيـــب

محمود عبد الفضيل

الدكتور محمد السيد سعيد باحثٌ جادٌ أعدّ ورقةً بحثيةً جيدةً، ولكنه أسرف في الجزء الأول من الورقة في الحديث عن مفاهيم الفساد واستعراض الأدبيات العالمية المتاحة حول هذا الموضوع، الأمر الذي استغرق نحو إحدى عشرة صفحةً من البحث قبل الدخول في صلب الموضوع. ولذا سوف ينصب تعليقنا بالدرجة الأولى على الجزء الثاني الذي يعالج التجربة المصرية خلال الفترة ١٩٥٢ ـ ٢٠٠٤.

وعلى الرغم من الاستطرادات والتعرجات التاريخية في الجزء الثاني من الورقة، فإنّ الباحث يطرح مقولةً أساسيةً مفادها أنه: «في الإطار الديمقراطي يعلو منسوب الفساد في الأوقات التي يشعر فيها الناس بأن القوة أو السلطة الحقيقية لا علاقة لها بالشكل النيابي (التمثيلي) للدولة أو الانتخابات العامة، وأنها ترتبط بقواعد غير شفافةٍ وتمييزيةٍ». بمعنى أن هذا النوع من السلطة يشجع على التسيّب وكسر القواعد وبالتالي انتشار ممارسات الفساد. وأنا أوافق الباحث على ذلك.

ويطبّق الباحث هذه المقولة لتحليل ما تم خلال عملية الانتقال من **الناصرية إلى الساداتية** في مصر، إذ يرى أن الفساد المعروف في الحقبة الناصرية كان أقرب إلى «الفساد الصغير» منه إلى «الكبير». فالغالبية الساحقة من قضايا الفساد تمثّلت في الاختلاسات والرشاوى الصغيرة. ولعل الحالة الوحيدة التي كان فيها شبهاتٌ للفساد الكبير» هي مشروع مديرية التحرير لاستصلاح الأراضي، وقد نفى عبد الناصر بنفسه أن يكون هناك فسادٌ، وقال إنه كان فيه إسرافٌ، وسوء إدارةٍ للأموال!

وأضيف من عندي، أن العامل الأساسي الذي ساعد على عدم شيوع «الفساد الصغير» على نطاقٍ كبيرٍ، خلال الفترة الناصرية، هو وجود درجةٍ كبيرةٍ من التناسب بين «الأجور» و«الأسعار»، وضعف التطلعات الطبقية، وكبح جماح النهَم الاستهلاكي خلال تلك الفترة. وخلال **الفترة الساداتية**، كان هناك تشجيعٌ للكسب

بكافة أشكاله وصوره، واحتفاءٌ بالثراء والغنى بشكلٍ عام. وساعد على ذلك انطلاق حّمى النهَم الاستهلاكي، بعد فترةٍ طويلةٍ من التقشف والحرمان. وارتبط كل ذلك بمنظومةٍ جديدةٍ من القِيم تدور حول القيم الانفتاحية الجديدة، بدءاً من ورقة تشرين الأول/أكتوبر ١٩٧٤، التي رافقت «الفورة النفطية»، وبداية موسم الهجرة إلى الخليج. وأتذكر هنا مقولةً للاستاذ محمود السعدني الصحافي المصري الساخر ـ شفاه الله ـ عبّر بها عن واقع الحال آنذاك بقوله: «**دعه ينهب. . دعه يمر**»، على وزن مقولة «دعه يعمل. . دعه يمر» الشهيرة.

وقد امتدت تلك الممارسات، بشكلٍ أو بآخر، خلال الثمانينيات وخلال التسعينيات، حيث أصبحت الممارسَات الفاسدة في الحياة الاقتصادية والسياسية أداةً لتراكم الثروات وتوالدها. وهنا يشير الباحث إلى أن الممارسات السائدة مثل: التلاعب بالقروض المصرفية، الانخراط في المضاربات على الأسهم في البورصات، تجارة العملة، ووضع اليد واغتصاب أراضي الدولة، كانت قنواتٍ أساسيةً للتراكم الأوّلي للرأسمال ـ وفقاً للصياغة الماركسية المعروفة. وقد سبق أن أطلقت على هذه الممارسات، في بعض كتاباتي السابقة، «**التهليب الأوّلي**» بدلا من «**التراكم الأوّلي**».

ولكن لعل أهم ما جاء في الورقة التي أمامنا، من الناحية التحليلية، هو أن تلك الممارسات **الممتدة** للفساد أدّت إلى أشكالٍ جديدةٍ من الحراك الطبقي، لعل أهم مظاهره:

١ ـ صعود فئاتٍ جديدةٍ من «الرأسمالية الطفيلية» على حساب فئات الرأسمالية المنتجة من صنّاع ومقدّمي خدماتٍ حقيقيةٍ وحديثةٍ. ويعطي الباحث نماذج حيةً لهذه العناصر «الرثّة» التي صعدت بسرعةٍ درجات السلّم الطبقي، واحتلت أعلى درجات الثراء المالي، من أمثال: رشاد عثمان، توفيق عبد الحي، سامي علي حسن (تاجر العملة الشهير)، أحمد الريان، أشرف السعد. ولكن هناك آخرين كثيرين نجحوا في «غسيل أموالهم» ودخلوا من بوّابة رجال الأعمال المحترمين، ثم قاموا بمحاولة «غسيلٍ اجتماعيٍ وسياسيٍ» لأشخاصهم.

٢ ـ ارتفاع أعداد الذي «يعملون لحسابهم الخاص» على حساب الفئات التي تعمل بأجرٍ، حيث العمل «للحساب الخاص» يسمح بكلّ أنواع التحايل والكسب المشروع وغير المشروع، على نحو ما شهدنا في مدينة بور سعيد، بعد إعلانها منطقةً حرةً.

٣ ـ أضيف إلى هؤلاء ما يمكن تسميتهم بـ «**الحبّاكين**»، نسبةً إلى السيد عبد الوهاب حبّاك بطل إحدى قضايا الفساد الأخيرة. وكان رئيس إحدى الشركات

القابضة الكبرى في مصر. وهؤلاء الحباكون يشغَلون مركزاً وسيطاً بين جهاز الدولة، من ناحيةٍ، ودوائر المال والأعمال المحلية والعالمية، من ناحيةٍ أخرى، إذ يتنامى دور هؤلاء «الحبّاكين» في الحياة الاقتصادية المصرية في ظل عمليات الخصْخصة والعولمة الجارية.

أخيراً، أود الإشارة إلى أن المناطق والقطاعات التي عشّش فيها الفساد طويلاً في مصر، كانت الوزارات والإدارات التي استمرّ على رأسها مسؤولٌ معيّنٌ «متَنفذٌ» لسنواتٍ طوالٍ مثل : وزارة الزراعة، وزارة الإعلام، وزارة الإسكان. تلك المواقع التي تخرج منها كل قضايا الفساد في مصر اليوم، مما يؤكد ما سبق أن ذكرناه من قبل من أن تداول السلطة والتغيير الدوري لمن هم في مواقع المسؤولية العليا يشكل ضرورةً لمكافحة الفساد وإِعمال المحاسبة والمساءلة بشكلٍ دوريٍ.

المناقشـات

١ ـ صباح ياسين

كنت ضمن دراستي للإعلام، وخلال حياتي بمصر، أحرص شخصياً على أن أطالع صفحة الحوادث في جريدة **الأخبار** المصرية، من دون إهمال غيرها، ولاسيما صحف المعارضة، لما أحسه بمعاناة الطبقات الدنيا، ولما تعكسه من جانب سلبي من حياة المجتمع المصري، يمكّنني من رؤية المشكلات مستقلةً نسبياً عن الآلّية السياسية الحاكمة. وقادتني هذه الصفحات إلى السؤال عن الخلل الحقيقي الذي يكمن وفق اعتقادي في بنية دولة مصر والفساد المعشّش في أجهزتها الحكومية، مع أنها لا تعبّر عن حالة «الفساد الكبير» التي عبّر عنها الباحث في تشاؤمه من إصلاح أوضاع مصر. لقد أظهر الإعلام المصري «الفساد الصغير» للسكوت عن «الفساد الكبير»، ومنح جائزته للصحفي الذي رصد حالة الإغفاءات في مجلس الشعب.

٢ ـ السيد زهرة

المقَارنة بين محدودية الفساد في عهد عبد الناصر وبينه في العهود التالية تبيّن أهمية الاقتداء بالحاكم وأركانه، فمن أهم عوامل ضعف الفساد في عهد عبد الناصر أنه كان نفسه شريفاً نزيهاً لم تشُبْهُ أية شائبةٍ من الفساد، وعزّز ذلك بجعل الثقافة الوطنية حصناً في مواجهة الفساد. ويبقى هناك سؤالٌ عن وجود أجهزةٍ رقابيةٍ مصريةٍ لكنها فشلت في الحدّ من استشراء الفساد، وهل هناك دور للعوامل الخارجية في استشراء الفساد بمصر؟

٣ ـ عزمي الشعيبي

من الواضح أن استقرار شبكة عناصر الفساد ومنظومتها في مصر نتاجٌ للتداخل ما بين كبار تجار فترة الانفتاح وبين كبار المتنفذين في السلطة. ما دور المؤسسة الأمنية في منظومة الفساد؟ والمطلوب إضاءةٌ أوضح حول دور القضاء المصري العريق في

مواجهة الفساد والفساد في داخله نفسه، لأن ذلك سيساعد الناشطين على مواجهة الفساد في معرفة عناصر القوة. والملاحظة الأخيرة تتعلق بالمجتمع المدني المصري الذي لم يتمأسس ولم يحشد قواه في مواجهة الفساد لأسبابٍ متعددةٍ أهمها الخوف ممّا شجع الفاسدين على المضي قدماً.

٤ ـ سالم توفيق النجفي

إن الرؤية الأمريكية للفساد في مصر، وربطه بالقيود على التجارتيْن الداخلية والخارجية لا تظهر حقيقة الفساد، لأن المتضمنات الرأسمالية في نمط توزيع الفائض الاقتصادي بين العمل والرأسمال، تجنح إلى التوزيع لصالح الرأسمال على حساب حصة العمل، وهذه هو الفساد ذاته. بينما لعب التوازن المجتمعي في عهد عبد الناصر دوراً في إضعاف الفساد الكبير على الرغم من بؤر الفساد الصغير.

٥ ـ يوسف مكي

لا نفع من المستبد العادل ولا من أنظمة الحزب الواحد، فهل الضمان في القدوة؟ وهل نحن بحاجةٍ دائماً إلى مثل هذه القدوة للقضاء على الفساد؟. وهل مستقبل الأمة مرتبطٌ بكاريزما تقودها؟ القضية قضيةٌ منهجيةٌ، وتتمثّل في نظام محاسبي وقانوني وتشريعيٍ ورقابيٍ صارمٍ. وأخيراً كيف التحول من نظامٍ مثاليٍ إلى مثالٍ السقوطِ المريعِ؟

٦ ـ يان هننغسون

ماذا يمكننا أن نستنتج من تحليل الدكتور سعيد للعصر الساداتي بالنسبة إلى العصر الراهن، وعلاج هذا الفساد؟

٧ ـ محمود المراغي

أستطيع أن أؤكد أن عبد الناصر مات مديناً لبنك مصر بثمن أثاث شقة ابنته هدى عبد الناصر، ومات وكان توزيع الناتج المحليّ نصفاً للأجراء ونصفاً للملاّك، أما الآن فالثلث للأجراء والثلثان للملاّك. كان هناك فسادٌ صغيرٌ في عهد عبد الناصر لكن حتى منتصف السبعينيات صار الحديث عن «القطط السِمان» ثم عن المرحلة العثمانية نسبةً إلى المهندس عثمان أحمد عثمان المقاول ونسيب الرئيس السادات الذي ادعى أنه جعل لمصر سعراً. استشرى الفساد ولكن بدايته تمثلت بالفساد السياسي الذي أدّى إلى تزوير الانتخابات، وإلى التحالف بين رجال السياسة ورجال الأعمال، وانسحاب القطاع العام لصالح الخصخصة، وتكون الرأسمالية العائلية، وانتقال ملكية أراضي الدولة إلى الطبقات الجديدة. وأدى ذلك كله إلى تراجع الحساسية تجاه

المال العام، ولعب التصرف بالمعونات الخارجية دوراً في تنامي الفساد والإفساد. وفي ظني أن النظام قد يتخذ خطواتٍ إصلاحيةً وسطيةً لكنه لن يتخلى عن احتكار حزبه للسلطة.

٨ ـ محمد السيد سعيد (يرد)[*]

أعبّر عن امتناني وشكري العميق لكل المتدخلين، وبحكم التخصص جاءت ملاحظات د. محمود عبد الفضيل أكثر تحديداً. وأوافقه على ملاحظاته كلها. ولعل ضيق الوقت وحده هو الذي حرمنا من متعة الاستماع إليه في الجانب النظري من المسألة. فالمساهمة النظرية هي وحدها التي تمنحنا القدرة على فهم ومناهضة الفساد. وهو في ذلك أحد القلائل المؤهّلين للمساهمة النظرية سواءٌ بتأكيد أم نفي وتجاوز ما ذهبت إليه في هذه الورقة.

لعلي أعترف هنا بدوري بجوانب ضعفٍ حقيقيةٍ في هذه الورقة. فلقد حاولت إحداث قطيعةٍ نظريةٍ مع مفهوم شائع للفساد تأسس على قاعدة «صورة الرشوة» التي يُجبِر الموظف العام شركات الأعمال على دفعها، وقدّمت تصوراً نظرياً جديداً. ولكنها متهافتةٌ بصورةٍ ملحوظةٍ في ما يتعلق بـ «الإثبات». فهي لم تحدث قطيعةً مع الأسلوب الحكائي في التدليل أو الإثبات. وهي أيضاً لم تغادر منصة الأرقام العشوائية. أما الإثبات العلمي الوحيد المقبول فهو ذلك الذي يرضي متطلبات الدليل العلمي الذي يقوم على تصنيفٍ صارمٍ، وسلاسل زمنيةٍ، واستبعادٍ للعيوب المنطقية الشائعة في مثل هذا النوع من الدراسات. ولكن المشكلة في أسلوب العرض والإثبات العلمي تكمن في غياب البيانات الدقيقة والموثوق بها. وقد يستطيع الباحثون في المستقبل الحصول على بياناتٍ منهجيةٍ. وهو أمرٌ يحتاج إلى وقتٍ طويلٍ لم يكن متاحاً لي.

أوافق الدكتور عبد الفضيل أيضاً على الاهتمام بالفساد الصغير. وهو جزء لا يتجزأ من المعادلات السياسية والاجتماعية في ظروف أزمةٍ ماليةٍ ممتدةٍ، وبقاء فجوةٍ كبيرةٍ بين الأجور الإسمية والأسعار. ولكنني أعتقد أن هذه الفجوة بدأت تظهر بوضوح في مصر في ظل حكم عبد الناصر، ومنذ العام ١٩٦٧ على الأقل. كما أنبّه إلى أسلوب الإدارة البيروقراطية العشوائية للاقتصاد، ولا سيما نقل عبء إعاشة فئاتٍ اجتماعيةٍ وبشكلٍ خاصٍ الموظفين إلى كاهل آخرين (مثلاً نظام تثبيت الإيجارات التي تحمّل عبئها صغار الملاك).

إن ملاحظات الصديق السيد زهرة وأسئلته هي أيضاً مفيدةٌ للغاية. وأود أن

(*) لم يتمكن الباحث من المشاركة حضوراً في الندوة، وقام بإرسال رده لاحقاً على المناقشات.

أركز في محاولة الإجابة بإيجازٍ على السؤالين اللذين طرحهما:

إن فشل الأجهزة الرقابية في الحدّ من ظاهرة الفساد في مصر يعود إلى أسبابٍ عمليةٍ كثيرةٍ. وأعتقد أن أهمها الحماية الفعلية التي يتمتع بها الفساد الكبير. ثمة أيضاً عاملٌ مؤسسيٌ. فبعض الأجهزة الرقابية يقوم بالتحقيق في ما لا يقل عن ربع مليون شكوى سنوياً على الرغم من أن قدراتها المادية والبشرية محدودةٌ. هناك أيضاً مشكلة مهارة الفساد وتزوده بالاحتياطات اللازمة. وأخيراً وهذا ما أردّده من جديدٍ باعتباره أهم العوامل، فإن الصورة التقليدية للفساد وهي الرشوة والاختلاس ليست أقوى وأشدّ جوانبه. فالفساد الأكبر كما شرحت في الورقة يتم من خلال آلياتٍ شرعيةٍ ويصعب متابعتها مثل إهداءات الأراضي من جانب الدولة، أو التلاعب المعلوماتي بالبورصة.

أما في ما يتعلق بالقضاء فهناك أسبابٌ كثيرةٌ منها مهارة الفساد وصعوبة التمييز بين القرارات الإدارية العادية التي قد تؤدي إلى خسارة، والعمليات الناجحة للفساد، وسوء تحضير الجهات الإدارية للملفات والأدلة، وافتقارها إلى المهنية، وتعذر توفير قضاةٍ يملكون المعرفة العلمية بالشؤون الاقتصادية، فضلاً عن تدهور الأداء المهني في المجتمع ككلٍ. أما بالنسبة إلى السؤال الثاني حول دور العوامل الخارجية فقد أجبت عنه ضمناً في الورقة.

يشكو الساسة الأمريكيون والأوروبيون ويرددون ادعاءات شركاتهم بأن رجال الأعمال الغربيين لا بدّ لهم أن يدفعوا الرشاوى إلى الموظفين المصريين إن شاؤوا الحصول على عقودٍ. وبوسعنا أن نقول العكس، أي أن رجال الأعمال الغربيين هم الذين يفسدون موظفينا الكبار بعرض الرشاوى عليهم. ولكن الفكرة المتفق عليها في أدبيات الصندوق والبنك الدوليين أن عولمة الفساد تجري بقوةٍ نظراً إلى الطابع الافتراضي والرمزي المتزايد للاقتصاد. إنك تنقل مئات الملايين من الدولارات بمجرد نقرةٍ على الماوس في جهاز الكومبيوتر الشخصي، ولم تعد بحاجةٍ إلى وضع الرشاوى الكبيرة في حقيبةٍ كبيرةٍ قد تُفتح عدة مراتٍ في المطارات. أعطي هذا المثل لتجسيد الفكرة فقط.

لا أوافق السيد سالم توفيق النجفي على القول بأن الجنوح بالتوزيع لصالح رأس المال وضد العمل فسادٌ. فهو استغلالٌ وربما تزيد معدّلات الاستغلال مع تزايد التركيب العضوي لرأس المال (وهو ما قد يتم على الرغم من تزايد الأجور) ولكن هناك فارقاً كبيراً جداً بين الفساد وهو مصطلحٌ يحمل معنى الانحطاط في تطبيق قواعد النظام من ناحيةٍ والاستغلال من ناحيةٍ أخرى. أريد أن أقول كذلك إن

الاستغلال المباشَر (صاحب عمل ـ عامل) ليس دائماً أسوأ أنواع الاستغلال. فذلك الاستغلال الكلي الناشىء عن التلاعب بالعملة مثلاً أشد وطأةً، ولكنه لا يعرّف النظام الرأسمالي بالصورة التي شرحها ماركس.

أستاذنا محمود المراغي ـ الذى فقدناه بعد أيام من هذه الندوة، وأقدّم هنا خالص التعازي للأمة العربية كلها ولاسيما للمصريينً على فقدان هذا الإنسان والكاتب والصديق الرائع والزميل النقيب الأسبق للصحفيين ـ أمسك بما كنت أود أن أقوله بأسلوب أفضل كثيراً بمجرد أن أشار إلى خطاب السادات الشهير الذي زعم فيه أنه جعل للبلد سعراً!. وأوافقه تماماً على هذا العرض البديع لقضية الفساد في مصر. إنه حقاً كاتب يتلألأ وسوف يظل لؤلؤةً من نورٍ في سماء مصر أبد الدهر.

الفصل الثالث والعشرون

دراسة حالة العراق تحت الاحتلال

سالم توفيق النجفي

«كل سلطة مَفْسدَة، والسلطة المطلقة مَفْسدَة مطلقة»

لورد أكتون ١٨٣٤-١٩٠٢»

الإطار المفاهيمي والرؤى التاريخية

يقتضي الاتفاق في معظم البحوث الأكاديمية على تحديد معنى المصطلحات المستخدمة ومضمونها حتى ينحصر الجدل في إطاره الموضوعي، واستناداً إلى ذلك فإن «الفساد» قد عرّفه ابن منظور[١] في **لسان العرب** بأنه نقيض الصلاح، وأشار إلى قوله تعالى ﴿**ويسعون في الأرض فساداً**﴾[٢]، والفساد في معناه الواسع هو إساءة استعمال السلطة العامة، وبذلك تفقد الحكومة شرعيتها، ولا سيما حين يتمركز الفساد في البنية الفوقية(Super Structure) للمجتمع والدولة، وفي هذه الحالة سيقوم النظام الوظيفي للحكم على الولاءات سواءٌ أكانت دينيةً أم سياسيةً أم قبَليةً وشخصيةً، وفي المفهوم الإداري سيؤدي الفساد إلى «توزيع الفرص» بدلاً من «تكافؤ الفرص» في البناء الوظيفي للدولة.

قد ينتشر الفساد في البنى التحتية(Sub Structure) في الدولة والمجتمع، وفي هذه الحالة يتسع في قاعدةٍ عريضةٍ لدى الأفراد في الجهاز الوظيفي للدولة ونمط العلاقات المجتمعية، فيبطىء من حركة تطور المجتمع، ويقيّد حوافز التقدم الاقتصادي، وفي هذا الإطار ليس الفساد المؤدي إلى الرشوة سوى أحد مكوّنات

---

(١) أبو الفضل محمد بن مكرم بن منظور، **لسان العرب** (بيروت: دار الصياد، [د. ت.]).

(٢) **القرآن الكريم**، «سورة المائدة،» الآية ٦٤.

هيكل التكاليف للوحدات المنتجة، وبذلك فإنه يؤثّر في الأسعار بالارتفاع، وفي هذه الحالة يتحمل المجتمع أعباء ذلك برمته، أما في حالة اتساعه واعتباره منهجاً بنيوياً في المجتمع، فسيؤدي إلى ظاهرة الفقر وتأصيلها، وزيادة نسبة الأفراد الذين هم تحت «خط الفقر» في المجتمع، وسيترتب عليه وعلى تباطؤ النمو تزايد البطالة، ويرافقه ارتفاع نسبة الباحثين عن فرصٍ للعمل ولا يجدونها[٣].

إن اتساع ظاهرة الرشوة، وهو أحد الصور الرئيسة للفساد سيترك آثاره الاقتصادية أيضاً في نمط تخصيص الموارد، وستؤدي هذه الظاهرة بدورها إلى انسياب الموارد الاقتصادية باتجاه الطلب على السلع التي تعمل الرشوة بالمساعدة على إنتاجها، على الرغم من عدم كفاءة تخصيصها الإنتاجي، ومن هذا المنطلق أيضاً سيؤدي الفساد إلى إعادة توزيع الدخل على عوائد عناصر الإنتاج، ولا سيما «الربح» باتجاه تلك الموارد التي دُفعت الرشوة عنها، ويصبح رأس المال أكثر استفادةً من العمل، الأمر الذي يؤدي إلى تزايد التباين بين عوائد العمل ونظيره من رأس المال لصالح الأخير.

ويصل الفساد إلى أقصى صوره عندما يدور الصراع على «المستوى الكلي» حول الثروة، ولاسيما عندما يكون صراعاً بين الدول، وبالذات الدول غير المتكافئة القوى، كما أن انتشار الفساد في الأوساط الاقتصادية يؤدي إلى سيادة مناخ يبطئ من تدفقات الاستثمار الأجنبي إلى النشاطات الإنتاجية من جرّاء سيادة أجواءٍ اقتصاديةٍ غير متوازنةٍ تؤثر في أسعار صرف العملات المحلية، وما يعكسه ذلك من حالات عدم التفاؤل في مستقبل الأوضاع الاقتصادية للدولة، ويحفّز الفساد النشاط في القطاعات غير الرسمية أو ما يُسمّى بـ «اقتصاد الظل»[٤] واتساع محاولات التهرب الضريبي، وهروب رؤوس الأموال إلى خارج دائرة النشاط الإنتاجي المحلي، وينتشر اقتصاد الظل في معظم بلدان العالم، إلا أنه يُعتبر مرتفعاً في البلدان العربية، فقد تراوح بين ٣٥-٤٠ بالمئة في البلدان النامية عامةً[٥].

ونتيجةً لانتشار الفساد في العديد من بلدان العالم، ولاسيما في العقود القليلة

(٣) سالم توفيق النجفي، **المتضمنات الاقتصادية للأمن الغذائي والفقر في الوطن العربي: إشكالية الوضع الراهن ومأزق المستقبل** (بغداد: بيت الحكمة، ١٩٩٩).

(٤) فريدرك شنايدر ودومينيك انستي، **الاختباء وراء الظل: نحو الاقتصاد الخفي**، قضايا اقتصادية؛ ٣٠ (واشنطن: صندوق النقد الدولي، ٢٠٠٢).

(٥) سوزان روز ـ أكرمان، **الفساد والحكم: الأسباب، العواقب، والإصلاح**، ترجمة فؤاد سروجي (عمّان: دار الأهلية، ٢٠٠٣).

الماضية[٦]، أخذ الاهتمام ببرامج إصلاح الفساد يتزايد سواء على الصعيد المحلي أم الدولي، وينبغي أن تتضمن هذه البرامج تغييراتٍ في البنية المؤسّسية لنظام الحكم، ترافقها قوانين تتسم بالمنع والعقاب للحدّ من هذه الظاهرة، مع توسيع برامج الوعي والتثقيف باتجاه تدنية أعباء هذه الظاهرة، وتقويم برامج الإصلاح من خلال المراقبة والحساب بعيداً عن المظاهر السياسية.

يصعب تحليل ظاهرة الفساد في العراق في ظل أجواء الاحتلال دون ربطها بتاريخ الظاهرة في ظل أوضاع نظم الحكم المتتابعة على هذه الدولة، فقد عانى المجتمع العراقي من أوضاع الفساد منذ تشكيل دولته بعد رحيل الدولة العثمانية وممارساتها للتسلط والتتريك خلال القرون الأربعة الأخيرة من حكمها، فقد انضم العراق الى الإمبراطورية العثمانية عام ١٥١٤، وقد عانت الدولة العراقية التي تشكلت عام ١٩٢٠ تحت الانتداب البريطاني وفقاً لاتفاقية «سايكس ـ بيكو» من طغيان الانتداب الأجنبي نتيجة الترابط بينه وبين الفساد، وقاوم المجتمع العراقي هذه الأوضاع، وكان أبرز صور الرفض والمقاومة ممثلاً بتنظيمات ثورة العشرين[٧] التي سرّعت آثارها من رحيل الانتداب ليصبح العراق عضواً في «عصبة الأمم» عام ١٩٣٢، وواجهت الدولة العراقية الحديثة بعد ذلك بعام أوضاعاً غير مستقرةٍ بسبب وفاة الملك فيصل الأول، ثم التآمر على الملك غازي الذي انتهت فترة حكمة بوفاةٍ غامضةٍ، وتبعته مرحلة وصاية عبد الإله، وخلالها أُعْطيت الفرصة من قِبل بريطانيا لإدارة العراق إلى رموزٍ تعكس سياستها إلى حدٍ بعيد، وأدخِلت السياسة العراقية في لعبة التحالفات في كواليس المسرح السياسي، وضُيقَت الخيارات السياسية أمام قوى المجتمع الوطنية، وعُمِّق الاتجاه ذو البعد الواحد لنظام الحكم، على الرغم من مظاهر الديمقراطية في صورة مجلسيْن أحدهما للنواب والآخر للأعيان، وسيادة مضامين الدستور في تسيير شؤون الحكم مما قيّد بعض حالات الفساد في الشأن الاقتصادي العام.

وشهدت فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية وحتى رحيل النظام الملكي حالةً من عدم الاستقرار السياسي تأثرت خلالها قرارات نظام الحكم بالسياسة البريطانية الى حدٍ بعيدٍ، وكانت أكثر أوضاع الفساد وضوحاً تلك التي تضمنت الاتفاقيات

(٦) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، **تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٣: نحو إقامة مجتمع المعرفة** (نيويورك: البرنامج، ٢٠٠٣).

(٧) وميض جمال عمر نظمي، «ثورة ١٩٢٠،» في: وميض جمال عمر نظمي، **الجذور السياسية والفكرية والاجتماعية للحركة القومية العربية (الاستقلالية) في العراق**، سلسلة أطروحات الدكتوراه؛ ٥ (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٤).

الاقتصادية حول نمط استخدام النفط، وما ترتب عليه من جمود أسعاره الى حدٍ بعيدٍ، أضاع فرصاً متعددةً للتنمية الاقتصادية، وترتب على هذه الأوضاع تباينٌ في توزيع الدخل لتأكيد الولاءات للنظام القائم(٨).

وقد حفّزت هذه الأجواء العديد من القوى الوطنية على إحداث تغييراتٍ جذريةٍ في نظام الحكم عام ١٩٥٨(٩)، وأدخِلت السياسة العراقية الجديدة في خضم تناقضات تيارات القوى السياسية المتباينة، ولا سيما التيارات التي تتمحور بصورةٍ أو بأخرى تحت مظلة اليمين السياسي أو اليسار المتطرف أو القومي الوسط، إلا أن المتضمنات العسكرية في مفهومها وتكويناتها المؤسّسية التسلطية، سادت ليس في العراق فحسب، بل في كلّ بنية المجتمع العربي في صورتها الظاهرية للحركة الوطنية في إطار التحولات من أوضاع الانتداب الأجنبي الى حالات التكوينات المحلية الوطنية(١٠).

أدّت هذه التناقضات في نهاية الأمر الى رحيل نظام الحكم عام ١٩٦٣، وقد مهّدت السنوات الخمس التي تلَت العام المذكور الأجواء السياسية لتحالفات حزب البعث العربي الاشتراكي باتجاه إحداث تغييرٍ في نظام الحكم، والذي جرى فعلاً عام ١٩٦٨(١١)، واستمرّ نظام حكم الحزب الواحد عبر ما يزيد عن ثلاثة عقودٍ من الزمن ساد خلالها قدرٌ من الفساد، وانعكست مصفوفة نتائجه في فشل برامج التنمية الاقتصادية(١٢)، وكان من نتيجة ذلك رحيله في نيسان/ أبريل ٢٠٠٣، وهكذا يتضح أنه خلال هذه الحقبة التاريخية التي تمتد من تشكيل الدولة العراقية إلى رحيل النظام السابق، كانت ظاهرة الفساد في أنظمة الحكم في العراق هي القاعدة، وكان نظام الحكم الصالح حالةً استثنائيةً إلى حدٍ بعيدٍ.

---

(٨) انظر: سالم توفيق النجفي، «تأثير برامج الإصلاح الزراعي العراقي في التفاوت الحيازي والكفاءة الاقتصادية،» **مجلة دراسات** (الجامعة الأردنية)، العدد ٢ (١٩٩٤)، و Transparency International [TI], *Global Corruption Report* (London: Pluto Press, 2004), <http://www.globalcorruptionreport. org>.

(٩) صبحي عبد الحميد، **أسرار ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ في العراق: البداية، التنظيم، التنفيذ، الانحراف** (بغداد: مكتبة بشار، ١٩٨٣).

(١٠) خلدون حسن النقيب، **الدولة التسلطية في المشرق العربي المعاصر: دراسة بنائية مقارنة**، ط ٢ (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٦).

(١١) فاضل العزاوي، «النار والرماد في رحلة أطول من الأبدية: ربع قرن في المنفى،» **العربي**، العدد ٥٤٧ (حزيران/ يونيو ٢٠٠٤).

(١٢) عبد الوهاب حميد رشيد، **مستقبل العراق: الفرص الضائعة والخيارات المتاحة** (دمشق: دار المدى للثقافة والنشر، ١٩٩٧).

الفساد في ظل الاحتلال الأجنبي

تُكتب هذه السطور إبان فترةٍ من أعنف المراحل التي شهدها التاريخ العربي المعاصر، بين رحيل المنظومة الاشتراكية بكل تناقضاتها وعدم قدرتها على النمو والاستدامة من جانب، وامتدادات النظام الرأسمالي الجديد بكل ما يملكه من وسائل العنف والاستبداد على أرض البلدان النامية ولا سيما في الشرق الأوسط من جانب آخر. وتنحصر الفترة الزمنية للتحليل با لفترة التي ساد فيها الاحتلال المباشر للعراق من قبل قوى التحالف «الأمريكية ـ البريطانية «مابين شهر نيسان/ أبريل ٢٠٠٣ وحزيران/ يونيو ٢٠٠٤ أي ما يقرب من أربعة عشر شهراً، فقد أنجزت القوات العسكرية المذكورة احتلال العراق خارج إطار الشرعية الدولية مستندةً في صناعة القرار الأمريكي إلى سيلٍ متدفقٍ من أفكار مؤسّساتٍ ومراكز الدراسات الاستراتيجية التي يتقدمها مركز «دراسات المشروع الأمريكي ـ A E I» و«مجلس سياسات الدفاع»[١٣].

لقد تبنّت الأغلبية الساحقة من المحامين الدوليين الذين نظروا في هذه القضية الرأي في عدم شرعية هذه الحرب، وقد أشار الدكتور إد فريماج (Ed Firmage) وهو أستاذ القانون في جامعة «يوتا» إلى أن الرئيس بوش يقود هذه البلاد إلى حربٍ غير دستوريةٍ، وانتهاكٍ صارخ للقانون الدولي[١٤]، وكانت الفروض التي اعتمد عليها القرار الأمريكي ترتبط بصورةٍ أو بأخرى بـ «الاستراتيجية الإمبريالية الجديدة» والتي تبنتها مجموعة الخبراء الذين يُطلق عليهم اسم المحافظين الجدد. و يتحدّد في إطار هذه الاستراتيجية مستقبل القرن الأمريكي القادم. من هنا لم يأتِ القرار الأمريكي باحتلال العراق من فراغ، ولم يكن في إطار تحليل المؤامرة، إنما كان في إطار فروضٍ تعتمد في صياغتها وتنفيذها على إعادة هيْكلة منطقة الشرق الأوسط.

يُعدّ احتلال العراق مدخلاً إلى هذه الهيكلة الجديدة في إطار المشروع الرأسمالي الجديد، وهكذا كان قرار الاحتلال غير محتاجٍ للحصول على شرعيةٍ دوليةٍ لتنفيذه إنما أمْلته ضرورات التطور الرأسمالي المعاصر، وفيما بعد ولإضفاء صفة الشرعية الدولية في إطارها الشكلي، ولاسيما أن تفردها قد واجه ضغوطاً داخليةً وخارجيةً واسعةً، استصدرت بعده الولايات المتحدة القرار ١٤٨٣ من مجلس الأمن في الثاني والعشرين

---

(١٣) محمد حسنين هيكل، «صناعة القرار الأمريكي ـ الآن،» **الكتب: وجهات نظر**، العدد ٥٤ (تموز/ يوليو ٢٠٠٣).

(١٤) جيف سيمونز، **عراق المستقبل: السياسة الأمريكية في إعادة تشكيل الشرق الأوسط** (بيروت: دار الساقي، ٢٠٠٤)، ص ٢٠.

من شهر أيار/ مايو من العام نفسه، أي بعد ما يزيد على شهرين من بدء الحرب، وما يقرب من شهرٍ ونصفٍ من احتلال بغداد.

وكانت هذه بداية حالة «الفساد» في العلاقات الدولية الحديثة، إذ في إطار الاتفاق العام حول تعريف «الفساد» بأنه إساءةٌ في استعمال السلطة العامة، فإن عدم استحصال الشرعية الدولية قبل استعمال السلطة واستخدام القوة من قِبل القطب المتفرد تجاه إحدى الدول النامية (العربية) و هي عضوٌ في منظمة الأمم المتحدة، هو «الفساد» في مفهومه الواسع على الصعيد الدولي. ولم يكن «الفساد» في النظام الرأسمالي وليد الحداثة في فكر هذا النظام، إنما تُعدّ مرجعيته التاريخية في استنزاف الموارد المادية والبشرية لعددٍ من البلدان في القارات النامية الإفريقية والآسيوية منذ القرن السادس عشر والقرون التي تلَته وحتى التاريخ المعاصر للنظام المذكور.

جدير بالذكر أن قدراً من الغموض يحيط بالدوافع والأهداف المعاصرة المعلَنة وغير المعلَنة لاحتلال العراق[١٥] وللنظام الرأسمالي الذي تمثل الولايات المتحدة قيادته في الزمن المعاصر.وكانت إحدى وسائل هذه الأهداف احتلال العراق، وتحمل شعوب البلدان النامية نتائج ومساوئ أزمته[١٦]، وللتخلص من هذه «الأزمة» في مفهومها ومتضمناتها المعيارية سعت قيادات النظام الرأسمالي إلى نقل آثارها إلى الاقتصاديات الخارجية سواء بالوسائل الشرعية أم غير الشرعية مثل الفساد، وهناك قدرٌ من الدلالات يؤكد هذه الطروحات، فالتحولات المعاصرة في اقتصاد الولايات المتحدة لا تشير إلى أنه من المفيد الإبقاء عليه في صورته الراهنة، فالتغير الهيكلي للاقتصاد الأمريكي اتجه نحو تضخيم قطاع الخدمات حتى بلغ استيعابه ما يقارب ثمانين بالمئة من القوى العاملة، وكانت هذه التحولات على حساب قطاع الزراعة والصناعة التحويلية، في حين أن قطاع الخدمات وُجد أصلاً لخدمة القطاعيْن الأخيريْن، ولذا جاءت محاولات النظام من فك الارتباط بين الاقتصاد الحقيقي المنتج والأسواق المالية[١٧]، وبالنظر إلى أنه لا توجد اليوم نظريةٌ شاملةٌ تفسّر هذا السلوك الاقتصادي، فإن مصالحها الاقتصادية أصبحت دافعاً إلى العدوان «العراق أنموذجاً» ومدخلاً إلى إحداث تغيراتٍ اقتصاديةٍ في الشرق الأوسط تؤدي إلي التخفيف من

(١٥) خير الدين حسيب، «المشاهد المستقبلية المحتملة في العراق،» **المستقبل العربي**، السنة ٢٧، العدد ٣٠٧ (أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٤)، ص ١٣.

(١٦) سيمونز، المصدر نفسه، ص ١٦.

(١٧) زياد حافظ، «المشهد الاقتصادي في الولايات المتحدة وتداعياته على سياساتها الخارجية،» **المستقبل العربي**، السنة ٢٧، العدد ٣٠٦ (آب/ أغسطس ٢٠٠٤)، ص ٦٥.

أعباء أزمتها الراهنة، وتعيد حالة توازنها الاقتصادي عند مستوىً يمكّنها من احتلال موقعها الإمبراطوري.

والسؤال الذي تُعنى به هذه الدراسة مفاده: كيف انتقل الفساد إلى العراق بعد الاحتلال؟

للإجابة عن هذا السؤال قسّمت الدراسة من حيث مصادر المعلومات إلى مجموعتين، **الأولى** اعتمدت على المعلومات الواردة في التقارير والدراسات الصادرة من مؤسساتٍ ومعاهد أجنبيةٍ ودارسين في مؤسسات البحث الاستراتيجي، و**الثانية** من متضمنات استطلاع الرأي لأفراد عينةٍ من المجتمع العراقي في «مدينة الموصل».

أولاً: مصادر المعلومات من معاهد ومؤسسات البحث الاستراتيجية

١- يشير التقرير الصادر عن معهد الدراسات السياسية «IPS» ومركز السياسة الخارجية في بؤرة الاهتمام «FPF»[(١٨)] في حزيران/ يونيو ٢٠٠٤ إلى أن البنتاغون قد قدّر إن قوات الاحتلال قد استخدمت ما بين ١١٠٠-٢٢٠٠ طن من الأسلحة ذات العلاقة باليورانيوم المنضّب خلال عمليات الاحتلال، وهي أسلحةٌ مصنوعةٌ من المواد السامة والمشعة، ولها آثار مباشرة في أفراد المجتمع العراقي وغير مباشرةٍ في التشوهات التي يمكن أن تحصل في المواليد من الجيل القادم، وقد رافق أوضاع الاحتلال تزايد حالات الفساد ما بعد نيسان/ أبريل٢٠٠٣ التي عبّرت عنها حالاتٌ متكررةٌ من الانحراف في القِيم الأخلاقية التي لم يعتَد عليها المجتمع العراقي مثل القتل والاغتصاب والخطف والسرقة، وانعكس ذلك في أن ٨٠ بالمئة من أفراد المجتمع العراقي يشعرون بعدم الثقة بالسلطة المدنية للاحتلال وفقاً للاستطلاع الذي أجرَته السلطة المذكورة في العراق بعد أكثر من سنةٍ من وجودها «أيار/ مايو ٢٠٠٤».

يشير التقرير المذكور إلى الفساد الاقتصادي معبّراً عنه بالعديد من التجاوزات المالية التي حدثت تحت أوضاع الاحتلال، فقد أجري تحقيقٌ مع موظفي شركة «هاليبرتون» لاتهامها بتقاضي مبالغ ماليةٍ بلغت نحو ١٦٠ مليون دولار لأعمالٍ لم تقم بإنجازها و٦٠ مليون دولار قيمة تجاوزاتٍ لنفقاتٍ محدّدةٍ مسبقاً، فضلاً عن الرشاوى التي تلقاها بعض موظفي هذه الشركة من مقاولين ثانويين، وأخرى غيرها من وسائل الفساد والإفْساد في المجتمع العراقي.

---

(١٨) فيليس بينيس، مجموعة العمل الخاصة بالعراق في معهد دراسات السياسة ومركز السياسة الخارجية في بؤرة الاهتمام، «دفع الثمن: النفقات المتصاعدة لحرب العراق: الاستنتاجات الأساسية،» **المستقبل العربي**، السنة ٢٧، العدد ٣٠٦ (آب/ أغسطس ٢٠٠٤)، ص ١٠٨-١١٥.

إذا كان مصطلح الفساد في مفهومه الواسع يعني أنه إساءة استعمال السلطة، فقد ترتّب على هذا الاستعمال وفاة ٣٤ معتقلاً في السجون العراقية خلال السنة الأولى من الاحتلال من جرّاء استخدام وسائل التعذيب التي لا تجيزها المواثيق الدولية، ويجري حولها التحقيق في أوساط قوى الاحتلال، أما انتهاكات حقوق الإنسان من قِبل السلطة المذكورة والإذلال والإساءة التي واجهها العديد من أفراد المجتمع، فإنه على الرغم من أن التقرير قد أشار إليها، إلا أن الانطباع وانعكاسات هؤلاء الأفراد يصعب وصفه في تقريرٍ أو دراسةٍ تُعدّ مكتبياً، إنما هي معاناةٌ إنسانيةٌ تجاه خروقات قِيمه الدينية والأخلاقية، وأصعب أزمات الإنسان العربي مواجهته لشروخ في منظومته القِيمية الأخلاقية التي نشأ وتربى من خلالها أفراد المجتمع العربي الإسلامي، والمتأتية من امتداداتٍ تاريخيةٍ ذات أمدٍ زمني بعيدٍ.

٢ ـ قدّم باحثان من مؤسّسة «المساعدة المسيحية»[١٩] تقريراً أشارا فيه إلى أن قرار مجلس الأمن ذي الرقم ١٤٨٣ قد دعا إلى تأسيس «المجلس الدولي للاستشارة والمراقبة» «DFI» الذي يضم إيرادات نفط العراق، ويتكون هذا المجلس من أعضاءٍ يمثلون الأمم المتحدة والصندوق والبنك الدوليينْ ثم الصندوق العربي للتنمية. ويتضمن التقرير معلوماتٍ عن العديد من الخروقات في السلوك والتصرف المالي، في مقدمتها أن سلطة الاحتلال تحاول الحدّ من التحويلات المالية إلى صندوق تنمية العراق، وعلى الرغم من إعطاء المجلس صلاحيات الرقابة إلا أنه لم يُعطَ سلطة محاسبة قوة التحالف على سوء إدارتها المالية، فتشخيص التصرف والفساد في أموال العراق لا يعقبه محاسبة المسيئين عن ذلك التصرف.

لقد اختار المجلس المذكور مؤسسة «KPMG» للأغراض المحاسبية والتدقيق لصندوق تنمية العراق، فضلاً عن تكليف مشروع «مراقبة إيرادات العراق» والذي يقوم على إدارته «معهد المجتمع المفتوح» إلا أن المشروع الأخير واجه العديد من المعوقات، وقد أشار مديره إلى أن بعضاً من الإيرادات لم يُعرف كيف تم التصرف بها، وكانت هناك انتقاداتٌ متعددةٌ لسلطة التحالف في نمط التصرف في أموال العراق، ولا سيما أن هناك نقصاً في الرقابة على مبيعات النفط وعلى ميزانيات الوزارات من قِبل مؤسسة المراجعة الحسابية.

لقد أشار التقرير الذي قدّمته «المساعدة المسيحية» إلى أن ما هو مفتقدٌ بوضوحٍ

(١٩) أنثيا لاوسون وستيوارت هالفورد، «إشعال نار الشك: التحالف ومليارات النفط العراقي،» **المستقبل العربي**، السنة ٢٧، العدد ٣٠٦ (آب/أغسطس ٢٠٠٤)، ص ٩٨-١٠٧.

من أرقام سلطة التحالف المؤقّت هو أية إشارةٍ إلى الكيفية التي توصلت فيها إلى أرقام إيرادات النفط. وقد أجرَت هذه المؤسسة حساباتٍ تفصيليةً عن الإيرادات من النفط وأسعاره حتى نهاية أيار/ مايو ٢٠٠٤ وتبين أن هناك فارقاً نسبته ٣٠ بالمئة بين ما أعلنته سلطته الاحتلال من الإيرادات النفطية وبين الحسابات التي أجرتها المؤسسة المذكورة، فضلاً عن أن هذه الإيرادات تتأتى من النفط خارج القياسات المعيارية المعمول بها في الصناعات النفطية. وهذا النقص في المسألة، والتي اعترفت بها سلطة التحالف بعد ما يزيد عن سنةٍ من الاحتلال يُعدّ بيئةً ملائمةً للفساد في التصرف بالأموال العراقية خارج أطرها الشرعية والمحاسبية والقياسات المتعارَف عليها في الصناعات النفطية. وتنمو في هكذا بيئةٍ حالاتٌ من الغش والاختلاس والسرقة، فضلاً عن عمليات تهريب النفط إلى خارج العراق بعيداً عن المراقبة الحدودية والرقابة الحسابية، وقُدّر هذا التهريب بما نسبته بين ١٠ بالمئة إلى ٢٥ بالمئة من إجماليّ النفط المصدّر، ولم يُفهَم حتى الآن كيف يتم التهريب مع وجود سلطة الاحتلال وهيمنتها في العراق؟

يشير التقرير المذكور إلى أن التعامل مع صندوق تنمية العراق يفتقر إلى الشفافية مما يسمح بالتلاعب بأمواله، فقد مُنحت شركة هاليبرتون عقوداً دون إجراء عطاءاتٍ علنيةٍ، وكان المُفترض أن تُدفع قِيمها من صناديق الإعمار الأمريكية، ولكن رفض الكونغرس أن يَدفع مبلغ العقود إذا لم تخضع للعطاءات المتنافسة، وترتّب على ذلك أن تلقت الشركة المذكورة أموالاً من «صندوق تنمية العراق»، وبعبارةٍ أخرى إن إيرادات النفط العراقي استخدمت للتعويض عن الممارسات السيئة لسلطة التحالف في مجال المشترَيات، وقد تكرّرت هذه الحالة في العديد من المرّات، مما يشير إلى إساءة استعمال السلطة في مجال الإدارة المالية في ظل الاحتلال والتشجيع على الفساد، وبعبارةٍ أخرى عدم وجود رقابةٍ محاسبيةٍ ومساءلةٍ فاعلةٍ لمؤسّسات إدارة الأموال العراقية، مما ترتب عليه أن المؤسّسية الرقابية والمحاسبية لا تستطيع أن تقدّم أحداً أمام مساءلةٍ جادةٍ عن استشراء الفساد المالي خلال فترة الاحتلال.

٣ ـ قدّمت مؤسسة «KPMG»[٢٠] وهي مؤسسةٌ دوليةٌ تقوم بمهمة مراجعة الحسابات، وعُهد إليها المراجعة الحسابية لأموال النفط العراقية التي تُودَع في «صندوق تنمية العراق» وأشارت في تقريرها المرحلي إلى مخالفات سلطة الاحتلال

(٢٠) مؤسسة كي. بي. أم. جي. الدولية، «سلطة الاحتلال وأموال العراق: المراجعة الحسابية الخارجية لصندوق تنمية العراق: تحديث مرحلي،» **المستقبل العربي**، السنة ٢٧، العدد ٣٠٦ (آب/ أغسطس ٢٠٠٤)، ص ١١٦-١٢٣.

المالية والإدارية في التصرف في الأموال المذكورة المودَعة في صندوق بعد المراجعة الحسابية لإنفاق سلطة التحالف والجهاز التنفيذي العراقي، وقد أشارت إلى أن المراجعات الحسابية واجهت العديد من القيود والمعوقات أمام تقديم المعلومات المحاسبيّة، وقد قُيّدت زياراتُها إلى المؤسّسات الحكومية والوزارات باستثناء زيارةٍ واحدةٍ إلى وزارة المالية.

وقد تبين من التدقيق أن النظام المحاسبي يعتمد على بياناتٍ وجداول يحتفظ بها محاسبٌ واحدٌ، وتتم على أساس الدفع نقداً، ويفتقر إلى نظام المدخل المزدوج، الأمر الذي يعرّض السجلات المحاسبية إلى أخطاء عديدةٍ، فضلاً عن أن مؤسسة مراجعة الحسابات «KPMG» لم تتمكن من التوصل إلى تقارير المراجعة الحسابية الخاصة التي وضعتها سلطة الاحتلال بشأن العقود التي تمت بينها وبين الشركات الأمريكية حول الإعمار، ومن المفارقات الغريبة أن هذه العقود لم تشتمل على ما يمكن أن يحدث في حالة التأخير في التنفيذ. ولا يوجد ما يشير إلى قائمةٍ محدّدةٍ بالأشخاص المخوّلين بالتوقيع، والبعض منها يفتقد إلى الشفافية، فضلاً عن غياب النظام الحاسوبي المتكامل للعمليات المختلفة بدءاً من الإنتاج وحتى البيع النهائي، وكذلك للنفط المستورد وما يرافق ذلك من عملياتٍ محاسبيةٍ متعددةٍ وفقاً لنوع النشاط الذي يتم في هذا المجال، ومن خلال كل عمليةٍ محاسبيةٍ وأخرى تاليةٍ يمكن أن يحدث الفساد سواء من خلال التزوير أم التضليل أم السرقة من أموال المجتمع العراقي.

ومن خلال هذا الاستعراض لتقارير المؤسسات والمعاهد حول الأوضاع المالية والمحاسبية تحت الاحتلال يمكن أن تظهر فئة المغامرين وشركات الحماية التي تحاول أن تحقّق صفقاتٍ سريعةً، ولا تمارس الشركات الكبيرة التي تُعدّ جزءاً من النظام الرأسمالي، وتعمل مع قوات الاحتلال نشاطها في صورةٍ تجاريةٍ أو اقتصاديةٍ. وبعبارةٍ أخرى لا تعمل في إطار المخاطَرة التي تفرضها البيئة الاقتصادية، بل تعمل بهامش ربح كبيرٍ ومضمونٍ مضافٍ إليه قيمة التكلفة، وفي حقيقة الأمر أن هذا الهامش يُعدّ جزءاً من المجهود العسكري الأمريكي[(٢١)].

وحينما ينتهي الاحتلال ويُستعاض عنه بحكومةٍ وطنيةٍ عراقيةٍ فإن أوضاع الفساد الذي ساد واستشرى خلال فترة الاحتلال قد فتحت أبواباً واسعة للعنف غير

(٢١) كامل عباس مهدي، «سياسات الاحتلال الاقتصادية: نظرة نقدية،» ورقة قدمت إلى: **احتلال العراق وتداعياته عربياً وإقليمياً ودولياً: بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية** (بيروت: المركز، ٢٠٠٤)، ص ٨٧٨.

الرسمي، والذي من الصعب التحكم بمساراته، ويمكن أن يصبح وبائياً في المجتمع العراقي، ولاسيما أن الكسب السريع من خلال وسائل الفساد يؤدي إلى التزاحم لحفاظ الفاسدين على مراكزهم الوظيفية، وهذا يدفعهم إلى العنف في سلوكهم اليومي.

ثانياً: المعلومات من مصادرها المحلية العراقية

أما على الصعيد المحلي فإنه يمكن تحديد أهم المتضمنات الرئيسة لظاهرة الفساد في العراق تحت الاحتلال الأجنبي، سواء من خلال التحليل الموضوعي لظواهرها أم المؤشّرات الكميّة التي أظهرها المسح الميداني الذي أجريناه في مدينة الموصل، وهي ثاني أكبر مدن العراق بعد بغداد، وقد شهدت هذه المدينة جميع ممارسات قوى الاحتلال سواء أكانت شرعيةً في ادعائها أم غير شرعيةٍ، ومن ثمّ فإن النتائج الوصفية أو الكميّة لاستطلاع الرأي (الاستبيان) تعكس إلى حدٍ بعيد حقيقة الفساد في ظلّ الأوضاع المذكورة على صعيد القطر بأكمله، وقد اعتمدت حوالى خمسمائة مشاهَدةٍ من أوساطٍ مجتمعيةٍ مختلفةٍ في انتماءاتها السياسية وثقافاتها وأعمالها المِهنية. وفيما يلي المؤشّرات الرئيسة للفساد في العراق تحت الاحتلال الأجنبي المباشر وفقاً لاستطلاع الرأي المذكور:

ـ تتوافق دوافع الفساد مع وجود سلطة الاحتلال الأجنبي، إذ بعد سيطرتها على مراكز اتخاذ القرار في العراق في نيسان/ أبريل من العام الماضي أصبحت جميع الموارد الاقتصادية الرأسمالية والنقدية تحت تصرف إدارتها المدنية، وبذلك فقد تحملت الدولة العراقية أعباءً واسعةً في صورة تكاليف على الموازنة العامة لا تُعدّ مبررةً اقتصادياً، ولم تكن لتلك الحماية منافع محسوسةٌ لقوات الاحتلال، ولاسيما أن المقاومة والمعارضة أخذت تتعمق نوعياً وتتسع جغرافياً على صعيد العراق، وقد أشار ٥٧ بالمائة من أفراد العيّنة التي تمّ استطلاع رأيها بأن الفساد منتشرٌ جداً في العراق في ظلّ الأوضاع المذكورة، في حين أجاب ٢٨ بالمائة بأنه منتشرٌ فقط.

ـ ظهر الفساد جلياً بإساءة استعمال سلطة الاحتلال للبنى المؤسّسية، وسرقة المحتويات النقدية للبنوك والمصارف، ونهب محتويات الخزين الغذائي والإنشائي والدوائي، وتدمير المباني الحكومية كافةً (باستثناء وزارة النفط)، وقد عمَدت قوات الاحتلال على إتاحة الفرصة للسارقين للعبث بالرموز الحضارية والثقافية للدولة في الأيام الأولى للاحتلال، مستهدفةً إضعاف الدولة وبنيتها الأساسية، وليس هناك ما يشير إلى أي نوع من الحماية للسارقين والعابثين والناهبين في بنود «اتفاقية جنيف»، إنما ورد في الاتفاقية المذكورة أن تعمل قوات الاحتلال على حماية البنى الارتكازية

المادية، والمؤسسات النقدية للدولة التي يتم احتلالها، وهذه الحقيقة لم يعد أحد يجادل فيها، حيث إن الشعب العراقي برمّته كان شاهداً عليها. وقد وسّعت تلك الأحداث من دائرة الفساد في أجلى وأقسى معانيها ودلالاتها في العراق، ولا سيما أنه لم يشهد في تاريخه المعاصر مشاهدَ للفساد مثلما قدّمها له الاحتلال. وقد أكد ٩٤ بالمائة من أفراد العيّنة هذه الحقيقة.

ـ إن الدمار الشامل في المحتوى المؤسسي والمالي والثقافي في العراق والذي أحدثه الفساد القادم مع الاحتلال والمرافق له، أدّى إلى أن تتبنى سلطة الاحتلال فيما بعد إصلاح الأضرار الرئيسة التي أصابت المرافق المذكورة، وأوكَلت مهمة الإشراف على الإصلاح ولاسيما على دوائر الدولة والجامعات وشبكة المصارف والمواصلات والاتصالات إلى الجانب المدني من قوى الاحتلال، والذي يُطلَق عليه اختصاراً «CPA».

لقد ترتّب على هذا النمط من الآلية تحت مناخ الاحتلال تزايد حالة الفساد من خلال لجان مشترَيات مستلزمات الإعمار، ولاسيما في ذلك الجانب المتعامِل مع القطاع الخاص، إذ غالباً ما يتم التعاقد على وسائل الإعمار خارج النسق القانوني بسبب غياب المؤسّسات المساعدة، و غياب المراقبة على إجراءاتٍ من هذا النوع. وقد ترتّب على هذه الظاهرة انتشار الفساد في مرافق متعددةٍ، فقد أكد ٦٤ بالمئة من أفراد العيّنة بأن هذا الفساد كان مصدره سلطة الاحتلال المدنية القائمة على هذه الإجراءات، ولاسيما السياسية منها، وأشار ٥٠ بالمئة من هؤلاء إلى أن الفساد قد أسهم به رجال الأعمال والمقاولون وكبار الموظفين في مجالات الإعمار، في حين أجاب ٣٥ بالمئة من أفراد العيّنة بأن صغار الموظفين أيضاً قد أسهموا بالفساد في ظلّ أجواء الاحتلال.

ـ غالباً ما يبدأ تركز الفساد في حالات الاحتلال في البنى الفوقية، وفي حالة العراق فإن بنيته الفوقية هي سلطة الاحتلال سواء العسكرية أم المدنية، وأصبحت هي القنوات التي تتعامل مع الأوساط الخارجية سواء السِلعية أم المالية، وقد ظهرت أوضاع الفساد في نمط توزيع وإبرام العقود بين الشركات الساعية إلى إعمار العراق وسلطة الاحتلال، إذ على الرغم من أن منافع الأعمار تتأتى من الامتيازات الممنوحة إلى شركاتٍ محدّدةٍ ومعروفةٍ في الأوساط الاقصادية الرأسمالية، وفي نمط علاقاتها وولاءاتها مع متخذي القرار في الأوساط الرأسمالية، ولاسيما أن هذه الأنظمة تضم جماعةً منظمةً من الصناعيين وذوي نفوذٍ سياسي يمكنهم العمل على ضمان وحماية أرباحهم، ويمثّل النفوذ السياسي بحثاً عن كسبٍ اقتصاديٍ، وأصبح ذلك ظاهرةً

سائدةً في المجتمعات المذكورة[٢٢]. فإنها قد تمت أيضاً خارج الإجراءات القانونية المتعارف عليها في هكذا نسقٍ من العلاقات الاقتصادية، وفي مقدمة هذه الشركات هي (Bechtel Group INC, Halliburton)[٢٣] التي وزعت التزاماتها من الداخل إلى شركاتٍ ومقاولين أدنى منها في المقدرة الرأسمالية وذلك بما نسبته ٩٠بالمئة من الأعمال، فضلاً عن شركة (Flour Corporation) وهي شركة بناءٍ عملاقةٍ في الولايات المتحدة كانت سبّاقةً للحصول على عقودٍ في العراق. وقد شجّع هذا الشركات بالتسارع نحو الاستثمار بالعقود لإعمار العراق، أن مجلس النواب الأمريكي كان قد صوّت في مطلع نيسان / أبريل ٢٠٠٣ على قرارٍ يحظر أن تذهب أي أموالٍ على الإطلاق من العقود الأمريكية في العراق إلى شركاتٍ تنتمي إلى الدول التي عارضت الحرب في مجلس الأمن الدولي وهي كل من فرنسا وألمانيا وروسيا وسوريا[٢٤].

لقد عزّزت هذه الروابط الأسرية القوية هذه الأوضاع بين سلطة الاحتلال والشركات الكبرى التي استأثرت بعقود الإعمار، وقد أدى هذا النمط من التوزيع ومنح الالتزامات غير العادلة إلى أضرارٍ انعكست في ارتفاع التكاليف الاقتصادية والاجتماعية، ولاسيما أن تضخيم التكاليف يزيد من حالة الفساد في الأوساط المتعاملة مع الشركة، ولم تعطِ سلطة الاحتلال وزناً للأضرار الاجتماعية محاولةً منها لتدني الأعباء التي تواجهها في العراق. ومما يؤكد ذلك أنها لم تحاول وقف الأذى والتدهور الذي أصاب وسائل النمو والتنمية الاقتصادية ومساراتها، وقد أظهر ٧٨ بالمئة ممن استطلعت آراؤهم من أفراد المجتمع بأن هذا النمط من الفساد قد جاء من جراء غياب المسألة الفعالة للحكم، في حين أشار٣٥ بالمئة من هؤلاء الأفراد إلى أن الفساد يعود في مضمونه إلى عدم مؤسّسية الحكم، و٢٨ بالمئة إلى ضعف القضاء في العراق.

ـ لم يُفاجأ الوسط العراقي ولا سيما النخبة المثقفة بتسارع معدّلات نمو الفساد في المجتمع العراقي في ظلّ سلطة الاحتلال، ولاسيما أنه يتعامل مع الأحداث

(٢٢) امارتياحن، **التنمية حرية: مؤسسات حرة وإنسان متحرر من الجهل والمرض والفقر**، ترجمة شوقي جلال، عالم المعرفة؛ ٣٠٣ (الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، ٢٠٠٤)، ص ١٥٢ ـ ١٥٣.

(٢٣) «بكتل» شركة شخصية في الولايات المتحدة، مضى على تأسيسها أكثر من مائة عام، أكملت نحو عشرين ألف مشروع في مائة وأربعين دولةً، تعمل في المجالات الهندسية ويُستخدم فيها أربعون ألف عامل، وكانت تعمل في العراق في نهاية عقد الثمانينيات، وتدار من قبل عائلة بكتل، ورئيسها الحالي رايلي بكتل، وهي واحدة من أكبر الشركات في العالم تهتم بخصخصة مشاريع المياه. ولا تزال الشركات الأمريكية الأخرى تساورها الشكوك في الشفافية من إعطاء العقود الرئيسة لشركة بكتل دون غيرها.

(٢٤) سيمونز، **عراق المستقبل: السياسة الأمريكية في إعادة تشكيل الشرق الأوسط**، ص ٢٦.

والأوضاع معاً، فقد أكدت وسائل الإعلام الخارجية أن مظاهر الفساد قد امتدت إلى بعض لجان الأمم المتحدة حينما أساءت التصرف في مضمون اتفاقية النفط مقابل الغذاء والدواء، وقد تم التعامل بالعنف مع بعض أعضاء اللجان التي تقوم بالتحقيق في حالة الفساد المذكور، والذي يشمل بعض أعضاء المنظمات الدولية، مما يشير إلى أن هناك أوضاعاً بنيويةً بين دول التحالف لاحتلال العراق والمؤسسات الدولية العاملة في إطار بيئتها ومناخها المعاصر، وقد واجه المجتمع حالات الفساد هذه بالعنف من خلال المقاومة أحياناً، وبالإعراض عن التعامل مع قوات الاحتلال من خلال المعارضة أحياناً أخرى، وبذلك واجه المجتمع العراقي مخاطر تعكسها الأزمات البنيوية التي أوجدتها سلطة الاحتلال، وأصبحت حقائق غير مرغوبةٍ في إطار تاريخه العربي ـ الإسلامي وحداثة ثقافته المعاصرة.

ـ تشير طبيعة منح الامتيازات إلى شركاتٍ تعود في نشأتها إلى دول التحالف إلى أن سلوكياتها اتجهت نحو النشاطات قصيرة الأمد، سواء كان ذلك بسبب المقاومة والمعارضة من قِبل أفراد المجتمع العراقي، أم الخوف الذي ينتاب إدارة الشركات من جرّاء تعرض نظام الحكم للتغير، ورحيل سلطات الاحتلال، وتزايد احتمالات عدم التزام نظام الحكم الجديد بالاتفاقيات المبرَمة سابقاً. ومن ثمّ قد تفرض قوانين تحدّ من مظاهر الفساد، من هنا فقد سعت إلى تحويل هذه العقود والالتزامات إلى شركاتٍ ومنشآتٍ محليةٍ للتخلص من حالات المخاطرة وعدم التأكد التي تواجهها في الأوساط العراقية تحت أجواء الاحتلال.

لقد وسّعت هذه الحالات دائرة الفساد من خلال أنماط التعاقد والتزاحم بين الشركات الأجنبية ونظيرتها المحلية للفوز بالعقود الجائرة، وهكذا فإن الفساد الذي بدأت نشأته بالالتزام بين سلطة الاحتلال والشركات الأجنبية امتد إلى الأوساط والنشاطات العراقية، وقد أبدى ما يزيد عن خمسين بالمئة من أفراد العينة أن الرشوة كانت وسيلةً للحصول على العقود من الباطن، في حين أن ٢٨ بالمئة لم يوافقوا على هذا الرأي، واعتبروا أن انتقال المقاولات بين الشركات الأجنبية و المحلية مسألةٌ طبيعيةٌ لا يسودها الرشوة ولا تقود إلى الفساد، إنما هي حالةٌ سائدةٌ في مثل هذا النمط من الأعمال في معظم دول العالم.

ـ إن اتساع دائرة الفساد في العراق قد رافق نشأة المؤسسات بعد رحيل النظام السابق، إذ لم توافق سلطة الاحتلال على استقلالية قرارات المؤسسات الحكومية الناشئة، فقد تمّ تكوين «مجلس الحكم الانتقالي» لتحمل مسؤولية مرحلة التحول، وعلى الرغم من ضرورة وجود بنىً مؤسسيةٍ محليةٍ لإجراء عملية التحول بصورةٍ أو

بأخرى، إلا أن قرارات هذه المؤسسات لا تُعدّ نافذةً إلا بعد موافقة المندوب المدني لسلطة الاحتلال ومصادقته عليها. كما رافق السلطات التنفيذية في الوزارات المختلفة مستشارون من سلطة الاحتلال يقومون على التوجيه والإدارة الفعلية للشؤون التنفيذية في المجتمع العراقي، وبذلك أوجدوا انطباعاً بالتدخل في الشأن العراقي مما تبعد معه الشفافية التي يُفترض أن تعمل في ظلّها تلك المؤسسات، وعليه قيّدت استراتيجيتها وفقاً لنمط القيود والمحدّدات التي أوجدها الاحتلال، على الرغم من محاولات بعض القوى السياسية التي تعمل ضمن هذه المؤسسات من الخروج عن دائرة القيود المفروضة عليه، وبذلك لم تعمل قوى الاحتلال على إيجاد وإنشاء تنظيماتٍ مؤسّسيةٍ، تتمتع بطابعٍ قانونيٍ تمنحها الشرعية الكافية لإدارة نظام الحكم في الفترة موضوع الدراسة حتى تمكّنه من تدنية الشكوك التي تحوم حول مدى شفافية تلك المؤسسات.

ـ تتطلب فترة التحول إنشاء نظام وظيفي في إطار السلطة التنفيذية يقوم على الولاءات السياسية، ومن ثم الاعتماد على توزيع تلك الفرص بدلاً من تكافؤ الفرص، فالمجتمع العراقي الذي خرج من توجهات النظام الشمولي للحزب الواحد، واجه نمطاً آخر من الولاءات السياسية أبعدته عن الكفاءة الوظيفية، والمشكلة أن متضمنات التحول تمّت في أجواء ومناخ سلطة الاحتلال التي غُيّبت من خلالها المساءلة القانونية بسبب تدمير المؤسسات ورحيل الدولة، في إطار هذا الترابط العميق بين بعض أعضاء «مجلس الحكم الانتقالي» وسلطة الاحتلال، فإن المساءلة أصبحت شكليةً دون مضمونٍ حقيقي، ولا سيما أن وجود بعض الفئات التي تتوقع أن تخسر مواقعها الوظيفية فيما بعدُ مرحلة التحول يصبح تطرفها أحياناً نحو الفساد أسرع لتوفير الأموال لاستدامة أوضاعها في المستقبل.من هنا فإن وجود موظفين غير مسيّسين ونزيهين في أجهزة نظام الحكم سيخفض من أوضاع الفساد، وهذا ما أشار إليه مراراً ممثل الأمين العام للأمم المتحدة في مساعيه لإقامة نظام حكم وطني ما بعد حزيران/ يونيو ٢٠٠٤.

ـ يشير الفساد ـ كما أشرنا سابقاً ـ إلى أنه نقيض الصلاح، وبعبارةٍ أخرى أنه إساءةٌ للشعائر الدينية والقواعد الأخلاقية، كما تُعدّ الخروقات لحقوق الإنسان إحدى سمات الفساد بأشكاله المختلفة، وقد عبّرت ممارسات سلطة الاحتلال في السجون العراقية «سجن أبي غريب» وأخرى غيره عن السمات المرتبطة بالفساد من خلال الخروقات اللاأخلاقية ومتضمنات الديانات السماوية كافةً. وقد اعترفت المستويات المختلفة من سلطة الاحتلال بهذه الممارسات التي خرجت من كونها وسائل تعذيبٍ لاستحصال المعلومات إلى كونها سلوكيات منحرفة في إطار حقوق الإنسان، مما يشير

إلى التباين في مرجعية الحضارتين العربية ـ الإسلامية والأمريكية ـ البريطانية ونمط صياغة قِيمها، إذ أن جريمةً من هذا النوع يعاقب عليها المجتمع الإسلامي بالرجم حتى الموت، في حين أن سلطة الاحتلال اكتفت بالحكم على بعض القائمين بتنفيذ هذه الانحرافات والسلوك الشاذ بالحبس لسنةٍ واحدةٍ، وهذا التناقض في المكوّنات الإيديولوجية للمجتمعينْ سيولّد جدلاً يتمخض عنه قدرٌ من العنف تجاه سلطة الاحتلال، ومن ثم سيقود إلى الفساد.

هكذا يصبح المجتمع العراقي في دائرة العنف والفساد المفرغة، وقد أكدت مانسبته ٦٤ بالمئة من أفراد العينة أن انتشار هذا النوع من الفساد يعود في دوافعه إلى موافقة السياسيين في سلطة الاحتلال، على الرغم من أن حقوق الإنسان لا تقتصرعلى منطقةٍ جغرافيةٍ دون أخرى، ومن ثم فإن مصداقية الالتزام بهذه الحقوق من قِبل سلطة الاحتلال أصبحت أمام شكوكٍ واسعةٍ وهي مقدمات لفسادٍ أخلاقيٍ وقِيميٍ واسعٍ .

ـ لم تتح الفرصة الزمنية الكافية في العراق خلال السنة الماضية لإجراء دراساتٍ كميّةٍ عن التكلفة الاجتماعية للفساد المتأتي من آثار الاحتلال الأجنبي، وإن كان من المتوقع أن يكون في أعلى معدّلاته على صعيد بلدان العالم، باعتبار أن أحد الوسائل المؤدية إليه انخفاض الكفاءة في تخصيص الموارد الاقتصادية والاجتماعية، وما ينجم عنها من أعباء البطالة والتضخم والفقر، ولا سيما في غياب علاقاتٍ تحكم الحدّ من الفساد وحقوق التصرف في الملكية الاقتصادية والاجتماعية لأفراد المجتمع تحت ظروف الاحتلال، فتدمير ملكية المجتمع المادية والممثلة في بنيته الأساسية قد قيّدت كافة الفرص الممكنة لسيادة الكفاءة الاقتصادية للموارد التي ترتبط برفاهية أفراد المجتمع والمؤدية الى التنمية الاقتصادية في اقتصادات مثل العراقية التي لاتتسم بالندرة في معظم الموارد اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ـ يصعب القول إن الاقتصاد العراقي خلال فترة الاحتلال كان يعمل ضمن آلية السوق أو أنه يخضع للسوق الرسمية، إنما يمكن وصف جزءٍ كبيرٍ منه بأنه اقتصاد الظل (غير رسمي) من جرّاء ضعف القدرة الرقابية للجهاز المحاسبي، ومن ثم اتساع أوضاع التهرب الضريبي خلال فترة الاحتلال، ولم يتكون جهازٌ ضريبيٌ يتناسب والنشاط الاقتصادي العراقي، وقد ترتّب على ذلك اتساع حالة الفساد، وأدت محاولات إعادة الجهاز الضريبي إلى هروب الأنشطة الاقتصادية إلى اقتصاديات الظل. وترتّب عليه نزوح الموارد الاقتصادية إلى خارج السوق الرسمية المحلية أو إلى الأسواق الأجنبية، وأمرٌ من هذا النوع أدى إلى تباطؤ النمو في إجماليّ الناتج المحلي في العراق.

وهذه الأوضاع تشكل عبئاً على السياسة النقدية من خلال زيادة الطلب على النقود والتشوهات في السوق الرسمية، في حين أدت إلى تحفيز النمو في البلدان النازحة إليها.

ـ اتسعت الدوافع الرئيسة للفساد أيضاً في العراق في ظل سلطة الاحتلال بتسريح القوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي مع بدء رحيل النظام السابق، الأمرالذي أبعد الوسائل المساعدة على منع الفساد وتقييده، ولم تتمكن سلطة الاحتلال من إحلال قواتٍ أمنيةٍ مناظرةٍ تتمكن من تحديد تسارع دائرة الفساد واتساعها، فلم تعد الوسائل الرقابية ذات نفع في الحدّ من الظواهر المشوهة لأوضاع التوازن في المجتمع العراقي، بسبب غياب وسائل الردع والعقاب التي تحدّ من تأثير ظاهرة الفساد.

لقد سادت العديد من الآراء في الأوساط السياسية تشير إلى أن قوات الاحتلال كانت مصمِّمةً مسبقاً على إحداث مثل هذه الأجواء من عدم التوازن ليساعدها على البقاء في الأراضي العراقية إلى أمدٍ بعيدٍ، لا بل ويتمسك المجتمع العراقي ببقائها في ظلّ أجواء الفوضى والعنف التي رافقت عمليات الاحتلال، ومناخ من هذا النوع يُعدّ بيئةً ملائمةً لنشوء الفساد واتساع تأثيراته السلبية، ويقيّد الوصول إلى حالة الاستقرار الاجتماعي والبناء الاقتصادي.وقد ترتب على سيادة هذه البيئة أن جاء ترتيب العراق في الدولة ١١٣ من بين ١٣٣ دولةً وفقاً لمستوى الفساد، ولم يحصل العراق سوى على ٢,٢ درجة من سلّم الدرجات التي تتراوح بين الصفر في الدول الأكثر فساداً، ويرتفع حتى الدرجة العاشرة في الدول التي ينعدم فيها الفساد وفقاً لتقرير منظمة الشفافية الدولية عن الفساد والصادر عام ٢٠٠٣.

والسؤال الذي يبقى مطروحا وَيبحث عن جوابٍ: هل يمكن إصلاح أوضاع الفساد في العراق؟

إن الإحباط الذي يعاني منه العراقيون في مشاعرهم لم يكن وليد إرهاصات سلطة الاحتلال فقط، إنما هو تراكمٌ من الفشل والتراجع منذ الحرب العالمية الثانية، وأعقبتها نكبة فلسطين عام ١٩٤٨، ونكسة حزيران/ يونيو عام ١٩٦٧، وتراجع حركة التحرر الوطني في عقد السبعينيات ثم الحروب والنزاعات القومية والعرقيّة في مناطق متعددةٍ من الوطن العربي فيما بينه أحياناً، وبينه وبين دول الجوار الجغرافي أحياناً أخرى، وامتدادات النظام الرأسمالي الجديد، والتي كانت إحدى معطياته احتلال العراق من قِبل قوى التحالف الرأسمالي. وقد ساعدت هذه العوامل الخارجية، عوامل أخرى داخليةٌ ممثلةٌ بالاستبداد والطغيان والتخلف، ورافق هذا

الفشل في مراحله المتتالية أوضاعٌ جديدةٌ من الفساد أخذت بالتراكم في قِيمها الاقتصادية والاجتماعية مع مرور الزمن، وتأخذ صورةً من الولادة الجديدة عقب كل مرحلةٍ من الفشل والإحباط لدى أفراد المجتمع في العراق تتبعه أوضاعٌ من الاستبداد يقوم بها نظام الحكم لتقييد الرأي الآخر، ولاسيما أولئك الباحثين عن الحقيقة وعن هويتهم الوطنية.

من هنا سادت في العديد من البلدان العربية حالاتٌ من عدم الشفافية التي تُعدّ بيئةً أكثر ملاءمةً للفساد، ولا سيما أن معظم البلدان النامية تواجه في مطلع الألفية الثالثة نزعات الهيمنة من خلال البعد الواحد للرأسمالية المعاصرة في صورة منظومة احتكار قلّةٍ تقوم الولايات المتحدة على قيادتها بوصفها الدولة الأكثر قوةً وأقدر سيطرةً على مقدّرات البلدان النامية. وتتمثل نزعات الهيمنة بصنع قرارات المنطقة الشرق أوسطية، ولا سيما أن البلدان العربية أصبحت بعد احتلال بغداد تحت وصاية دول التحالف سواء في أبعادها الاقتصادية أم الاجتماعية أم الثقافية.

لا تعد معالجة حالات الفساد في العراق مسألةً مستحيلةً، إلا أنها صعبةٌ، وصعوبتها تتأتى من غياب الوعاء المؤسّسي للدولة بسبب الاحتلال، مما أفقد الدولة دورها في تقييد الفساد، وبعبارةٍ أخرى إن غياب دور الدولة الوطنية في أبعاده المختلفة أعطى فرصةً كبيرةً لسلطة الاحتلال لتعظيم منافعها سواء بالتصرف في موارد الدولة أم ملكية المجتمع، إذ إن تدني مظاهر الفساد يتطلب إصلاحاً مؤسّسياً، إلا أن البنى التي ينبغي إصلاحها في العراق قد غيّبها الاحتلال، ودمّرت بقاياها الحرب، وبذلك فإن غياب الدولة ومؤسساتها من جانبٍ، ووجود الاحتلال وآلياته من جانبٍ آخر، أصبح معه من الصعوبة بمكانٍ وضع استراتيجيةٍ لمقاومة الفساد، ولا سيما أن هذه الاستراتيجية تتطلب إدارةً صالحةً بعيداً عن القيود الإيديولوجية. وجدير بالذكر أن التغاضي عن الفساد في المدى القصير يؤدي الى تأصيله في المدى الطويل، ويصبح حالةً بنيويةً في المجتمع وجزءاً من ديمومته، في حين أن الإصلاح هو الذي يجب أن يكون بنيوياً في المجتمع، ليحافظ على منظومة المجتمع القِيمية.

لقد أدى احتلال العراق الى اختلال التوازن الدولي، وهذا بدوره سيؤدي الى توازنٍ غير مستقرٍ مستقبلاً في المدى القصير أو المتوسط في أقلّ تقدير، والمستفيد من هذه الحالة هو الدولة الأقوى في المنظومة الرأسمالية، كما أحدث الاحتلال حالاتٍ من عدم التوازن على الصعيد العربي أدّى في محصلته الى العنف المتبادل غير المتكافئ بين تياراتٍ سياسيةٍ في المجتمع والدولة، في حين أحدث نوعاً آخر من عدم التوازن على صعيد المجتمع العراقي أدّى إلى تشكيل بيئةٍ ملائمةٍ للفساد يصعب حصر أبعادها

وتأثيراتها على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي في المدى المنظور.

وفي إطار حالة التراجع وأوضاع الفساد عربياً وعراقياً، وما يرافقها من نزعات الهيمنة والسيطرة الأجنبية كان آخرها احتلال العراق، فإن التعامل مع هذه التحديات غير المسبوقة تتطلب رؤيةً عربيةً جديدةً تُبنى على استراتيجيةٍ تعتمد التكامل في النشاط الاقتصادي العربي، والاعتماد المتبادل مع العالم الخارجي، ومشاركة المجتمع المدني الصادقة في صنع القرار، تستلهم ثقافتها من حداثة الفكر العربي الإسلامي، في إطار نظام الحكم الصالح المعتمد على الشفافية والديمقراطية والتعددية للوصول إلى الرأي الصالح، ولاسيما أن حوافز النهوض في متضمنات الهوية وهي العقيدة الدينية والقومية آخذةٌ بالتزايد المتسارع، إذ إن التعرف على الهوية لايتم من خلال الوجود مع الذات بقدر ما يقوم على الوجود مع الآخر[٢٥]، والآخر في هذه الحالة هم القادمون من خارج الوطن العربي، ودون ذلك فإن نزعة الهيمنة وامتدادات النظام الرأسمالي الجديد نحو أطرافٍ واسعةٍ من العالم ستؤول إلى إفساد نظم الحكم في البلدان العربية سواء في المدى القصير أم البعيد، ومع ذلك وغيره. . فإن ذلك ليس نهاية التاريخ[٢٦].

---

(٢٥) إسماعيل نوري الربيعي، **التاريخ والهوية: إشكالية الوعي بالخطاب التاريخي المعاصر** (عمّان: مكتبة الحامد للنشر والتوزيع، ٢٠٠٢).

(٢٦) يشير الدكتور إمام عبد الفتاح إمام، مؤلف الكتاب الرائع **الطاغية**، في مقدمته إلى اعتقاده بأن ما جاء به فوكوياما عليه إجماع بأن الديمقراطية الليبرالية كنظام للحكم تعد نقطة النهاية في التطور الأيديولوجي للإنسان، وبذلك فإنها نهاية التاريخ... واجد أن الدكتور إمام قد غالى بالقول إن هناك إجماعاً حول هذا الرأي، ولكن يمكن أن يقول إن هناك بعضاً من الآراء تؤيده، ولاسيما أنه يصعب القول بأن هناك إجماعاً على ما يمكن الوصول من خلاله إلى الفساد، فإذا كانت تلك النهاية هي التي توصلت إليها المنظومة الرأسمالية المعاصرة، فإن تجارب التاريخ وتراكمها، وما أفرزه هذا التراكم من معطيات شهدناها خلال السنتين الماضيتين في العراق تؤكد ما يناقض رأي فوكوياما، فالفساد الذي أظهرته التجربة الديمقراطية يصعب وصفه بنهاية التاريخ. انظر: إمام عبد الفتاح إمام، **الطاغية**، ط ٣ مزيدة ومنقحة (القاهرة: مكتبة مدبولي، ١٩٩٧).

تعقيــب

عماد عبد اللطيف سالم(*)

إذا ما سلّمنا بأن ظاهرة الفساد في أنظمة الحكم في العراق حتى غاية احتلاله في نيسان/ أبريل ٢٠٠٣ كانت هي القاعدة، وكان نظام الحكم الصالح حالةً استثنائيةً فهل تمّ قلب متضمنات هذه القاعدة بعد الاحتلال؟ وبتعبيرٍ آخر هل عمل نمط الحكم الجديد في العراق على الحدّ من إنتاج الفساد، أم على إعادة إنتاجه بوتائر أسرع من السابق؟

تقدّم الورقة إجاباتٍ مباشرةً في الغالب، وغير مباشرةٍ أحياناً عن هذا السؤال الأساسي وما يتصل به من أسئلةٍ فرعيةٍ. ويتضح من محصلتها النهائية أن مشكلة نمط الحكم الجديد في العراق هو أنه عمل على إعادة استنساخ ميكانزمات النظام السابق في الحفاظ على امتيازات استخدام السلطة؛ وعلى تفعيل ترتيباتٍ لا يمكن من دونها ترسيخ المصالح والولاءات الجديدة، والحفاظ على استدامتها الذاتية، وسيكون من الصعب التخلي عنها لاحقاً.

وحين تتوافق دوافع الفساد هذه مع وجود سلطة الاحتلال الأجنبي، ونمط إدارتها للموارد الاقتصادية؛ واحتكارها لعملية إعادة الإعمار، وما يرتبط بهذه العملية من آلياتٍ تعاقديةٍ وتمويليةٍ، فإن تركز الفساد الذي غالباً ما يبدأ في البنية الفوقية سينتقل سريعاً إلى البنية التحتية.

في عراق ما بعد الاحتلال كان هذا الانتقال سريعاً جداً. وهذه السرعة لم تكن ضروريةً فقط من أجل تغييب المساءلة الحقيقية لإدارة سلطة الاحتلال عن ممارساتها الاقتصادية والسياسية؛ بل كانت مطلوبةً أيضاً بهدف خلق شبكةٍ من المصالح المتبادلة

(*) أستاذ الاقتصاد في كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، بغداد.

بين سلطة الاحتلال وبين النخب السياسية الجديدة، وعلى نحوٍ يجعل غياب المساءلة أو شكليتها يصب في مصلحة كافة الشركاء في هذه العملية وليس في مصلحة سلطة الاحتلال وحدها.

كما يتضح أيضاً من المحصلة النهائية للورقة أن الترتيبات الشكلية لمحاربة الفساد «الخالية من أي مضمونٍ حقيقي» والمتجسدة في هيئاتٍ ومؤسساتٍ ضمن البنية الفوقية القائمة حالياً، لا تعود فقط كما يقول الباحث «إلى الترابط العميق بين أعضاء مجلس الحكم الانتقالي السابق، أو بين بعض أعضاء الحكومات العراقية المؤقتة ـ اللاحقة ـ و بين سلطة الاحتلال» كما أنها ليست نتاجاً فقط «لمتضمنات التحول التي تمّت في أجواء ومناخ سلطة الاحتلال التي غُيّبت من خلالها المساءلة القانونية بسبب تدمير المؤسسات ورحيل الدولة».

إن هذه الترتيبات والمؤسسات وما يرتبط بها من مساءلاتٍ والتزاماتٍ ستبقى شكليةً كما أعتقد، لأن هدفها الرئيس ليس تقويض المصالح والممارسات غير المشروعة في بنية نمط الحكم ذاتها؛ وإنما تسكين وتحييد ما هو مشروعٌ في الوعي المجتمعي المضاد لهذه المصالح والرافض لهذه الممارسات؛ أو إلى تغييب هذا الرفض بالإيحاء بوجود سلطة القانون التي لن يفلت من عقابها أحد، والتي ستعيد توزيع الثروة القومية على نحوٍ عادلٍ ومنصفٍ. إن وجود هذا الوعي وما يرتبط به من مدرَكاتٍ أخلاقيةٍ ـ دينيةٍ ـ ثقافيةٍ ـ حضاريةٍ يتطلب الكثير من التحسب لكي لا تتحول عملية الالتفاف المكشوفة عليه إلى حاضنةٍ لعنفٍ مضادٍ قد يطال النمط الجديد للحكم في العراق ذاته باعتباره «نظام حكم غير صالح». وتساورني الشكوك حول قدرة نظام الحكم في العراق حتى الآن، على تحقيق مثل هذا الهدف. وقد يكون جزءاً مما هو حاصل الآن من عنفٍ مجتمعيٍ في العراق نتاجاً غير مباشرٍ للفشل في التعاطي مع هذه المسألة.

لقد طرح الباحث في ورقته المؤشّرات الرئيسة للفساد في العراق تحت الاحتلال الأجنبي المباشر على نحوٍ مكثفٍ و موجزٍ، وسأحاول الاستفادة من دقّة تحليل هذه المؤشّرات لكي أعيد صياغتها تفصيلاً، أو أن أحاول استكمالها بشكلٍ أو بآخر كما يلي:

١ ـ إذا كانت ظاهرة الفساد شائعةً في العراق سابقاً، فإن أهم ما في أبعادها الجديدة هو انفلاتها، وامتدادها من الأفراد والمؤسسات الخاصة والحكومية إلى بنية الدولة ونخبها السياسية، وتحولها إلى بدهيةٍ سياسيةٍ ـ اجتماعيةٍ ـ اقتصاديةٍ، ومحاولة الاستكانة إلى كون هذه الظاهرة جزءاً من طبيعة الأشياء. أما أخطر ما في هذه الظاهرة

الآن فهو محاولة استخدامها من قبل نخب ما بعد الاحتلال، لتعزيز القوة السياسية والاقتصادية في المرحلة الانتقالية؛ واقتناص فرصة التغيير على النحو الذي تمّت فيه، لتعظيم منافعها الخاصة بتكاليف ضخمةٍ على حساب عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، التي حلّ محلها في العراق ما يُعرف «بعملية إعادة الإعمار».

وعلى هذا النحو تصبح مكاسب الفساد عنصراً حاسماً في الاستعداد لاستحقاقات المرحلة القادمة. وحين يسهم الفساد في تحديد وجهة الانتقال؛ وطبيعة القوى الفاعلة فيه، فإنه سيرسّخ لاحقاً قيماً وممارساتٍ أملتها سابقاتها الموضوعية. فممارسات سلطة الاحتلال يشوبها الفساد، وممارسات مجلس الحكم الانتقالي السابق والحكومة المؤقتة تلاحقها التهمة ذاتها. ومن البدهي أن يتأثر أي إطارٍ قانونيٍ تتم صياغته لاحقاً لاجتثاث هذه الظاهرة وبشكلٍ سلبيٍ بمثل هذه الممارسات.

٢ ـ إن نمط إدارة المرحلة الانتقالية الحالية في العراق لا يسهم في تكريس الولاء للعراق كوطنٍ وهويةٍ ودولةٍ. وهذا الولاء يتراجع حين يتم استخدام الولاءات الأخرى فقط لاقتناص المناصب العليا. والولاء في هذه الحالة سيكون بالضرورة لهذه المناصب وما يرتبط بها من امتيازات. ولعل إقامة بعض الساسة والتكنوقراط المؤقتة في العراق ثم مغادرتهم فور انتفاء متطلبات وظيفتهم خير دليلٍ على ذلك. وليس هناك بيئة أفضل من هذه لتنامي ممارسات الفساد في الإدارة الانتقاليّة.

٣ ـ إن صلات بعض رموز السلطة الجديدة فيما بينهم من جهةٍ، وبالإدارة الأمريكية من جهةٍ أخرى قد أدى إلى تفشي المحسوبية السياسية، وتعدد مصادر تغذيتها على نحو غير مسبوقٍ، وإلى إضعافٍ شديدٍ لآليات المساءلة، وإلى تجريد الأحكام القضائية المشكوك في شرعيتها أصلاً من فاعليتها. وعلى حد علمي لم يصدر حتى الآن حكم بالإدانة في قضية فسادٍ. فتُهم الفساد تُستخدم لأغراضٍ سياسيةٍ بهدف إسقاط الخصوم معنوياً، من خلال وسائل الإعلام، ولتشويه صورتهم شعبياً على عتبة الانتخابات الدستورية الموعودة.

إن هذه «الشفافية الناقصة» تعزز القناعة بأن الكشف عن عمليات الفساد العنصر الحاسم في القضية وليس مقاضاة القائمين بها، ومن ثم إلزامهم بدفع استحقاقات خرقهم لسلطة القانون. وهذا النمط من التعامل مع قضايا الفساد يشطر عملية مواجهتها إلى عمليتينْ لا رابط بينهما. فيتم الإعلان عن كثيرٍ من قضايا الفساد، وفي الوقت ذاته يتم تغييب الإجراءات اللاحقة بصددها، والاستثناء الوحيد لهذا النمط من التعامل مع الظاهرة هو استخدامها للتشهير بالخصوم لأغراضٍ سياسيةٍ. ووفق ما ورد في الورقة القيمة للدكتور جورج العبد فإن سبيل الحدّ من الفساد في

هذه الحالة سيتوقف على «الإعلان» (Name) دون «الخزيان» (Shame) وليس على الإعلان والخزيان معاً (Name and Shame). وتقطيع سبل الحدّ من الفساد على هذا النحو يجرّدها من فاعليتها ومن محتواها، ويحوّلها إلى ظاهرةٍ إعلاميةٍ فقط.

٤- لن يجادل أحدٌ في حق أية حكومةٍ بإعادة بناء أجهزتها الأمنية والعسكرية، ولا سيما في الظروف المعقدة التي يعيشها العراق حالياً. غير أن إعادة هذه الأجهزة إلى العمل دون الاهتمام الكافي بإعادة هيكلتها على أسسٍ جديدةٍ قد عمّق من ظاهرة الفساد في هذه الأجهزة، إن لم يكن بمعدلاتٍ أكبر من ذي قبل، فإنه استمرّ بمعدّلاته الكبيرة السابقة ذاتها.

٥ ـ إن الفساد القائم على نهب جزءٍ من الفائض الاقتصادي أو إعادة توزيعه بطرقٍ غير مشروعةٍ، وإيجاد التغطية السياسية والإجرائية له ليس هو الجانب الأكثر ضرراً في أسلوب إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية. إن ما هو خطيرٌ حقاً يتجسد في سوء إدارة الحكومات الانتقالية للأزمات الحادة والمتعددة التي يتعرض لها العراق حالياً. وبهذا الصدد فإن سوء إدارة الملف الأمني بالذات قد أدى إلى تعطيلٍ أكبر في طاقات تجهيز الخدمات العامة. فعندما تعمل محطات الطاقة الكهربائية بنصف طاقتها لأي سببٍ كان، ستنخفض القدرة على توليد الناتج المحلي الإجماليّ إلى النصف.

حين تسود الاضطرابات العديد من المحافظات العراقية ويتم استخدام القوة المفرطة المحلية والأجنبية في التصدي لها، ستتم خسارة النصف الثاني من قدرة البلد على توليد الناتج؛ ومن ثمّ تعطيل وشلّ النشاط الاقتصادي برمته. ومع الإقرار بوجود تشخيصٍ دقيقٍ للمشاكل المختلفة التي يعاني منها العراق تحت الاحتلال، فإنه لا توجد لدى الحكومة الانتقالية، أو لدى معارضيها أية تصوراتٍ واضحةٍ حول كيفية التصدي لها، ولا للنتائج الخطيرة الناجمة عن استخدام وسائل غير مناسبةٍ لمعالجتها. كما أن هناك تجاهلاً تاماً للآثار بعيدة المدى في بنية المجتمع العراقي من جرّاء هذا التخبط في معالجة أزمات الأجل القصير. إن النتيجة المنطقية لهذا السلوك الحكومي في مجتمع يؤمن إيماناً مطلقاً بدور الدولة الأبوي، وبأن الدولة هي الملجأ الأول والأخير لحلّ جميع المشاكل هي الفوضى. ولا شيء يجعل الفساد أكثر ازدهاراً من الفوضى.

٦ ـ إذا كانت الدراسات في المجال الاقتصادي تكشف عن ارتباط الفساد بضعف مستوى جودة البنية التحتية العامة، وعدم كفاءة الاستثمار، وتراجع الاستثمار الخارجي، وتدني إنتاجية الضرائب، وتراجع مؤشّرات التنمية البشرية، فإن الفساد في العراق تحت الاحتلال قد تفاقم بتضافر أو بتجمع هذه المؤشرات كلها معاً.

فإذا ما أضفنا إلى ذلك قيام الإدارة الأمريكية أخيراً بإعادة ترتيب أولويات إنفاقها في العراق لكي تزيد من إنفاقها على إعادة بناء الأجهزة الأمنية والعسكرية مقارنةً بإنفاقها على الصحة والتعليم والبنية التحتية الأساسية، يمكن لنا أن ندرك ببساطةٍ الأثر السلبي الذي يمكن أن تتركه هذه الإجراءات في المجالات كافةً على المديينْ القصير والطويل.

٧ ـ لا أحد في العراق يريد العودة إلى نمط الحكم السابق. غير أن هناك إدراكاً متزايداً من الجميع بوجود هدرٍ كبيرٍ للموارد، أو بعدم إدارتها بكفاءة. كما أن هناك ضعفاً في ثقة العراقيين بسياسات الحكومات الانتقالية وممارساتها. وليس شغف العراقيين بنظرية المؤامرة هو وحده الذي يغذي هذه الشكوك، بل القيود المفروضة على مساءلة كبار موظفي الدولة، وعلى مراجعة التصرفات المالية لسلطة الائتلاف المؤقتة السابقة، وخبرائها ومستشاريها الحاليين؛ والسرية التي تُحاط بها عمليات إنتاج النفط وتصديره، وغيرها كثير. ولا شك في أن هذه القطيعة بين الحكومة والمجتمع لن تسهم بدورها في تأسيس دعائم مناسبةٍ لحكمٍ جيدٍ، أو لإزالة جميع التشوهات المرتبطة بالحكم السيئ، والارتقاء به لما هو أفضل.

٨ ـ تعتقد شرائح مهمة من المجتمع العراقي أن الحكومة الانتقالية أداةٌ طيعةٌ بيد إدارة الاحتلال. غير أن هذه الشرائح لا تمتلك بدائل محددةً في مقابل نمط إدارة الحكومة للأزمات. وبذلك تقف الحكومة العراقية الانتقالية عاجزةً أمام ضعف وسائلها، ويعرضها هذا العجز إلى ضغطينْ متلازمينْ في وقتٍ واحدٍ معاً: ضغط إدارة الاحتلال من جهةٍ، وضغط شرائح واسعةٍ من المجتمع العراقي من جهةٍ أخرى. وهذه الضغوط الضخمة تبرّر الكثير من التجاوزات. وتسمح بتخطي العديد من الضوابط، وتخلق فراغاتٍ هائلةً في سياقات العمل الحكومي تسمح لأنشطة الفساد بالتغلغل من خلالها.

٩ ـ لا يوجد أي ضغطٍ خارجي للحدّ من عملية إعادة إنتاج الفساد في العراق تحت الاحتلال. فالمنظمات الاقتصاديّة الدولية على سبيل المثال تهتم بجمع مؤشّرات سياسات الاقتصاد الكلي في العراق وحزمتها وتبويبها وإعادة صياغتها وتبويبها، ولكنها لم تبذل على حدّ علمي أي جهدٍ لدراسة عملية إعادة إنتاج الفساد في العراق تحت الاحتلال.

١٠ ـ ترتب على الطريقة التي تمت بها إدارة عملية الاحتلال منذ بدايتها، وما رافقها من تسيبٍ وانفلاتٍ أمني؛ وما نجم عنها من استباحةٍ ونهبٍ للممتلكات العامة والخاصة؛ وظهور نمطٍ خاصٍ من الحراك الاجتماعي. وكان من نتائج هذا

الحراك الاجتماعي الشاذ «الصعود السريع في سلّم الجاه والثروة والسلطة لشرائح جديدةٍ ذات خصائص «دونيةٍ» على حساب ما تبقى من «الطبقة الوسطى». وإذا كانت كل انتقالةٍ في السلم الاجتماعي قد تمت في السابق في أطرٍ تعاقديةٍ ـ قانونيةٍ ـ عرفيةٍ؛ أو نتيجة امتيازاتٍ شخصيةٍ قائمةٍ على المحسوبية السياسية، فإن هذه الانتقالات الأخيرة كانت نتاجاً مباشراً لسرقاتٍ مكشوفةٍ مدعومةٍ بتغاضٍ مقصودٍ من سلطة الاحتلال. وهناك خوفٌ حقيقيٌ من أن تبدأ مخرجات هذا الحراك بالعمل على فكّ عرى العقد الاجتماعي الذي يربط المواطنين بدولتهم أو بحكومتهم. وفي ظرفٍ عصيبٍ كهذا فإن انفصام عرى هذا العقد قد تدفع بالعراق إلى الانقسام والتشرذم.

١١ ـ كان هناك على الدوام نزوعٌ ذاتيٌ لمحاربة الفساد الإداري لدى العديد من موظفي القطاع الحكومي. غير أن الحافز للتصدي لهذا النوع من الفساد قد تضاءل الآن. ففي غياب دولة المؤسسات، وسلطة القانون يتراجع الحافز الذاتي لمحاربة الفساد تحت وطأة التهديد بالقتل والاختطاف والتهميش والإقصاء الوظيفي، وسطوة الأحزاب والميليشيات والتكتلات الطائفية والعشائرية والمناطقية. وعند هذا الحد يفقد المجتمع أحد أهم حصاناته الذاتية ضد الفساد، وخاصةً بالنسبة إلى قطاعٍ عريضٍ من الموظفين الجدد، وتدريجياً سيتمكن هؤلاء من التعايش مع هذه الظاهرة ثم تبنيها كسلوكٍ وظيفي. ومن ثم سيتحول هذا السلوك تلقائياً إلى جزءٍ من منظومة القِيم المجتمعية الجديدة؛ ويصبح بالتالي سلوكاً مقبولاً ومشروعاً لدى الوسط الوظيفي بأسره.

١٢ ـ إن «استباحة العراق» بعد الاحتلال أصبحت سلوكاً طبيعياً وأحياناً «مشروعاً» للعديد من الأطراف الإقليمية والدولية على اختلاف دوافعها، واستمرار هذه الاستباحة بأشكالها المختلفة نتيجةٌ منطقيةٌ لإدراك الأطراف المستفيدة منها بعدم وجود إطارٍ قانوني، أو سيادي وطنيٍ، أو تنظيم دولي قادرٍ على ردعها أو مساءلتها. ولهذا السبب بالذات بدأت مشروعية الاستباحة «لكلِّ شيءٍ وأي شيء»، وما يرتبط بها من سلوكياتٍ تنتقل من الأطراف الخارجية إلى شرائح عديدةٍ ومختلفةٍ في الداخل. وعند هذا الحدّ من تكامل «حلقة الاستباحة» داخلياً و خارجياً لن يكون هناك ثمة جدوى من الاهتمام بالفساد وتداعياته، أو للحديث عن الحكم الصالح والحكم الجيد، في بلدٍ ينبغي التصدي أولاً لاستباحته كأولويةٍ وطنيةٍ وقوميةٍ ودوليةٍ، وعدم تركه ساحةً مفتوحةً للناهبين و اللاعبين من كل حدبٍ وصوبٍ.

١٣ ـ هناك مؤشراتٌ رقميةٌ، وأدلةٌ معلنةٌ على نطاقٍ واسعٍ تمّ اختيارها من بين

عددٍ كبيرٍ من المؤشّرات والأدلة، لتعكس وجوهاً محددةً من تفشي ظواهر الفساد والفوضى والاستباحة، وتعدد أبعادها في «العراق تحت الاحتلال» ومنها ما يأتي:

ـ وفق تقريرٍ محاسبي تم بحث نتائجه في الكونغرس الأمريكي، وقام بإعداده المراقب العام لسلطة الائتلاف المؤقتة (CPA) فإنه لا تُوجد مستنداتٌ تثبت إنفاق ما لا يقل عن ٨,٨ مليار دولارٍ من موجودات صندوق تنمية العراق الذي تشرف عليه الأمم المتحدة، وقامت هذه السلطة بتوزيعه على الوزارات العراقية.واستناداً إلى رسالةٍ بعث بها أعضاء في مجلس الشيوخ إلى الإدارة الأمريكية (آب/أغسطس ٢٠٠٤) «فإن سلطة الائتلاف المؤقتة قد حوّلت هذا المبلغ المذهل من دون أي قواعد أو توجيهاتٍ مكتوبةٍ تضمن بها وجود ضوابط كافيةٍ إدارياً و مالياً وتعاقدياً لإنفاق هذا المال».

ـ حثّت هيئة تابعة إلى وزارة الدفاع الأمريكية إدارة الاحتلال في العراق على إلغاء ثلاثة عقودٍ لخدمات الهاتف الجوال بسبب حدوث تلاعبٍ في العروض التي قدّمتها الشركات الفائزة بالعقود والتي تصل قيمتها إلى ما يقرب من ٥٠٠ مليون دولارٍ سنوياً.

ـ أنفق المسؤولون الأمريكيون المشرفون على صندوق تنمية العراق كل أموال الصندوق (ماعدا ٩٠٠ مليون دولار) قبل أيامٍ من تسليم السلطة إلى العراقيين في ٣٠/ ٦/ ٢٠٠٤. ووصفت شعبة رصد الإيراداًت التابعة إلى معهد المجتمع المفتوح (المموّل من قبل جورج سوروز) هذا السلوك بأنه «نوبة الإنفاق البذخي لسلطة الائتلاف المؤقتة في ساعاتها الأخيرة «وقالت بيث ماربل المتحدثة باسم الإدارة الأمريكية في بغداد إن هذا الإنفاق السريع قد حدث بعد الاتفاق عليه من قِبل (CPA) وبعض المسؤولين العراقيين، وذلك «لأن حاجات الشعب العراقي التي لم تكن تحظى بالتمويل اقتضت استخدام هذه الأموال».

ـ جاء في تقريرٍ أصدرته جمعية كريستيان إيد الخيرية البريطانية بعنوان (تغذية الشكوك: سلطة التحالف ومليارات النفط العراقي) «إن هذا الافتقار إلى المسؤولية والمراجعة يخلق جواً من الفساد والسرقة على كل المستويات».

– كشف تقرير لمكتب الموازنة التابع إلى البيت الأبيض أن الإدارة الأمريكية أنفقت ما نسبته ٢بالمئة فقط من مبلغ ١٨,٤ مليار دولار أقرّها الكونغرس في العام الماضي لدعم العراق. وحتى ٢٢ حزيران/ يونيو ٢٠٠٤ لم تُنفق أية مبالغ من أموال هذا الصندوق على إعادة الإعمار والرعاية الصحية والبيئة وتنقية المياه. وكانت الأموال المصروفة على شؤون الإدارة وحدها تفوق ماتمّ إنفاقه على شؤون التعليم

وحقوق الإنسان والديمقراطية وشؤون الحكم مجتمعةً»[1].

ـ كشف د. مهدي الحافظ وزير التخطيط العراقي عن وجود عملية هدرٍ للثروة تجري حالياً وعمليات اختلاس للأموال الواردة إلى العراق من الدول المانحة من جرّاء الفساد الإداري المتوارَث من النظام البائد والمستشري في مؤسسات الدولة[2].

ـ كشف د.عبد العزيز حميد رئيس الهيئة العامة للآثار والتراث عن أن كاتباً معروفاً هو جوزيف براود مؤلف كتاب: **العراق الجديد، إعادة البناء من أجل الوطن** قد أحيل إلى القضاء الأمريكي لاعترافه بسرقة ثلاثة أختام اسطوانيةٍ ترتقي في الزمن إلى ما قبل أربعة آلاف سنة، وأن هذه الأختام الثلاثة مسروقةٌ بشكلٍ مؤكّدٍ من المتحف العراقي[3].

ـ كشف وزير النفط العراقي الأستاذ ثامر الغضبان عن أن خسارة العراق نتيجة العمليات التخريبية التي استهدفت المنشآت النفطية خلال سبعة أشهرٍ فقط تقدّر بأكثر من ٧ مليارات دولار (وزير النفط ١٩ آب/ أغسطس ٢٠٠٤).

ـ أفادت تقارير أن مجهولين تمكنوا من سرقة أقراصٍ مدمجةٍ و(ديسكات) ووثائق تحتوي على معلوماتٍ ثمينةٍ تخص أغلب قطاعات وزارة النفط. وأكدت التقارير أن المجهولين دخلوا الأسبوع الماضي إلى الوزارة بهوياتٍ وأوراق رسميةٍ بدت صحيحةً، وأن السرقة تمّت بهدوءٍ وكفاءةٍ عاليةٍ، ولم يستبعد أن تكون العملية قد جرت على يد متخصصين بمثل هذه النشاطات أو خبراء في أجهزة مخابراتٍ أجنبيةٍ. وأشارت التقارير أيضاً إلى أن عدداً من العمليات التخريبية ضد أنابيب خطوط نقل النفط تجري هي الأخرى بمهنيةٍ عاليةٍ وأن بعض التفجيرات طالت أنابيب مدفونةً تحت سطح الأرض لايتمكن من تنفيذها إلا من امتلك خرائط دقيقةً عن مسار خطوط الأنابيب[4].

ـ تمارس شركة سرسبك الدانمركية (التي حصلت على عقد تجهيز القوات الأمريكية بالوقود لمدة (٥) سنواتٍ مقابل حصولها على النفط الخام بالمقايضة) عمليات تهريب الوقود من خلال شرائها للوقود المهرب من العراق بعدة طرقٍ من

---

(١) *Washington Post*, -/6/2004.

(٢) ندوة المركز القومي للتخطيط والتطوير الإداري بشأن استراتيجية الإصلاح الإداري في العراق، ٢٤ آب/ أغسطس ٢٠٠٤.

(٣) **الصباح**، ١٠/ ٨/ ٢٠٠٤.

(٤) **الصباح**، ٣٠/ ٨/ ٢٠٠٤.

خلال وكلاءٍ لها في البحر ثم تعيد شحنه إلى العراق على أنه وقود مستورد[٥].

ـ وفقاً لتقرير **منظمة الشفافية الدولية** عن الفساد (الصادر في عام ٢٠٠٣) حصل العراق على ٢,٢ درجة فقط (من سلم درجاتٍ يبدأ من الصفر للدول الأكثر فساداً وينتهي بـ (١٠) حيث لا يوجد فساد). وبهذا يكون العراق من بين أكثر الدول فساداً في العالم، ولكنه يأتي بعد دولٍ مثل بنغلاديش ونيجيريا وهاييتي وبارغواي وميانمار وطاجيكستان والكاميرون وأذربيجان وأنغولا وكينيا وإندونيسيا (التي سجلت جميعها درجاتٍ تقل عن اثنتين من عشر درجاتٍ). ويأتي العراق في المرتبة ١١٣ عالمياً (من بين ١٣٣ دولةً توفرت عنها بيانات) ويُستند في ترتيب العراق إلى بياناتٍ سابقةٍ على الاحتلال، وبالتالي فليس من المتوقع أن يتحسن وضع العراق في التقرير القادم على ضوء ما يتوفر من مؤشراتٍ عن ارتفاع وتيرة الفساد بعد الاحتلال. وسيكون ترتيب العراق في التقرير القادم معياراً لمدى مصداقية تقارير هذه المنظمة بقدر ما يتعلق الأمر باختصاصها الرئيس.

واستناداً إلى مؤشّرات قياس إدارة الحكم في الدول العربية[٦] حصل العراق على متوسطٍ قدره ـ ١,٧٥ للمدة ٢٠٠٠ ـ ٢٠٠١ (حيث تتراوح مؤشّرات إدارة الحكم بين ٢,٥ و٢,٥ وكلما ازدادت القيمة عَكَسَ ذلك جودة إدارة الحكم). وبهذا يكون في العراق واحدٌ من أسوأ إدارات الحكم في الدول العربية خلال تلك المدة. ولا يمكن التكهن بما سيحصل عليه العراق تحت الاحتلال من نقاطٍ في هذا الصدد من خلال دراساتٍ أخرى مماثلةٍ قد يتم إعدادها مستقبلاً.

على الرغم كل ما تقدم فإن إيقاف عملية تحويل العراق إلى «كولومبيا شرق أوسطية» لا يتوقف، ولا ينبغي أن يتوقف فقط على جهود الحكومة العراقية الانتقالية في الظروف العصيبة التي تعمل في إطارها الآن. وليس من المعقول أيضاً مطالبة إدارة الاحتلال بالتصدي لمثل هذه الظاهرة. فهي ليست ولا ينبغي أن تكون من أولوياتها أصلاً.

إن الإهمال والتباطؤ والتواطؤ والتشهير بالآخر، شأنها في ذلك شأن الخوف من مواجهة الظاهرة، لا يمكن لها أن تضع لبنةً في بناءٍ صحيحٍ لوطنٍ مدمرٍ. فالكثير من المثقفين والأكاديميين والقضاة ورجال الأعمال والنخب السياسية والموظفين الحكوميين من أعلى المناصب إلى أدناها، يتعاطون الفساد الإداري أو غيره سلباً أو

---

(٥) **الصباح**، ٣/ ٧/ ٢٠٠٤.

(٦) **المستقبل العربي**، السنة ٢٦، العدد ٢٩٩ (كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٤).

إيجاباً. أما بالنسبة إلى عامة الناس فقد أصبحت الرشوة آليةً للدفاع الذاتي عن الحقوق الشخصية يتم استخدامها على نطاقٍ واسعٍ لسدّ الفراغ الكبير في سلطة الدولة، وغياب قدرتها على حماية مواطنيها.

ولم تبادر أية جهةٍ غير حكوميةٍ بطرح مشروع وطني لمكافحة الفساد حتى هذه اللحظة، والاستثناء الوحيد هو ما تمّ طرحه في ندوة المركز القومي للتخطيط بشأن استراتيجية الإصلاح الإداري في العراق (٢٤ -آب/أغسطس ٢٠٠٤). لقد سبق للحكومة العراقية المؤقتة أن شكلت «هيئة النزاهة العامة «وهي هيئةٌ مستقلةٌ يُفترض أن ترتبط مباشرةً بالسلطة التشريعية. كما شكّلت دائرةً للمفتش العام في كل وزارةٍ، ترتبط مباشرةً بالوزير. وأخيراً تم الإعلان عن تشكيل مجلسٍ جديدٍ لمكافحة الفساد في العراق هو «المجلس الوطني لمكافحة الفساد الإداري «في المؤسسات والوزارات العراقية.

لقد تطرقنا في هذا التعقيب إلى صعوبات عمل هذه المؤسسات «الفوقية» في البيئة العراقية الحالية. غير أن ذلك لا يمنع من الاعتراف بأن هذه هي الجهود الوحيدة المبذولة بهذا الصدد. إن مكافحة الفساد كما أرى ينبغي أن تبدأ من تكريس حق العراقيين في الشفافية والمساءلة، وجعل المطالبة بهذا الحق جزءاً أساسياً من المقاومة السلمية الفاعلة للاحتلال. فإذا ما كان الهدف المعلَن من احتلال العراق عسكرياً هو جعله نموذجاً طرَفياً فريداً لرأسمالية المركز المتقدم، ومثالاً وعبرةً لبقية التخوم؛ فإن مثل هذا الهدف يمكن أن يوظَّف للمطالبة السياسية بتوفير البيئة الملائمة لمجتمع مدني فاعلٍ، ولبناء دولةٍ مؤسسيةٍ تؤمن بالمشاركة الحقيقية، والتداول السلمي للسلطة، وأحكام الدستور وقوة القانون. إن هذه هي القواعد العامة لتأسيس حكم صالح يجعل العراقيين صنّاعاً لتاريخهم، وليسوا ضحايا دائمين لتاريخٍ يصنعه الآخرون، ويقرّرون هم وليس نحن بداياته ونهاياته.

المناقشات

١ ـ خير الدين حسيب

يؤسفني القول إن الورقة على الرغم من تقديري للجهد المبذول في إعدادها، قد استغرقت في معظمها في ماهو غير مطلوب منها في إطار مخطّط الندوة، وبالتالي توقفت كثيراً وبشكلٍ مسهبٍ للغاية عند الإطار المفهومي والتاريخي، في حين أنها ورقة حالةٍ. وللأسف الشديد فإن التعقيب على أهميته لم يغطّ النواقص، في حين يجب أن ننصف التاريخ حتى ينصفنا، وبالتالي استغرق التعقيب أيضاً في تأكيد حالات الفساد. وهذا ليس خطأً، لكني أود التذكير بواقعتين تنتميان إلى عهديْن مختلفينْ. ففي زمن الملك فيصل الأول لم يقر البرلمان وكان برلماناً حقيقياً في صلاحياته يناقش ميزانية القصر، رغبة القصر بزيادة مخصّصاته بحدود ١٥٠٠ ـ ٢٠٠٠ دينار إلا بعد نقاشٍ مضنٍ، بينما حاول عبد السلام عارف في فترة ما قبل انقلاب العام ١٩٦٨ أن يستصدر من مجلس قيادة الثورة قراراً بزيادة حوالى مائة دينارٍ إلى مخصّصاته، أي زيادتها من ٧٥٠ إلى ٨٥٠ ديناراً على ما أذكر، فأدى ذلك إلى خلق مشكلةٍ كبيرةٍ في مجلس قيادة الثورة بينه وبين الضباط أعضاء المجلس، وانتقلت هذه المشكلة إلى الشارع الشديد التسيّس والمبادرة يومئذٍ.

بالنسبة إلى الفساد في ظل الاحتلال الأجنبي، كان من الضروري على الباحث أن يراعي عملية التراكم المعرفي، فهناك تقارير مهمة صدرت عن الإدارة الأمريكية ومن الولايات المتحدة، أو عن مراكز مستقلةٍ، تركّز على قضية الفساد الاقتصادي ـ السياسي أو الإداري. ولقد بذلنا في المركز جهداً خارقاً للحصول عليها وترجمتها ونشرها بحيث تكون متاحةً للباحثين، لكن لم تتم للأسف الشديد الاستفادة منها أو الإحالة إليها. فهي متاحةٌ ولا تبرير في عدم الاستناد إليها. وأنوّه هنا بثلاثة تقارير أخيرةٍ منشورة في مجلة **المستقبل العربي** وهي:

ـ التحالف ومليارات النفط العراقية.

ـ دفع ثمن النفقات المتصاعدة لحرب العراق: الاستنتاجات الأساسية.

ـ سلطة الاحتلال وأموال العراق: المراجعة الحسابية الخارجية لصندوق تنمية العراق، الذي يمثّل المؤسسة التي عيّنها مجلس الأمن لتدقيق حسابات الصندوق العراقي.

وتحتوي هذه التقارير على معلوماتٍ وفضائح لا أولّ لها ولا آخر. التقرير المهم الآخر هو التقرير الصادر في ٢٥ حزيران/ يونيو ٢٠٠٤، ونشرته مجلة **المستقبل العربي** (العدد ٣٠٦)، و يقول فيه إنه قد توفرت معلوماتٌ لمكتب البرنامج أن المبالغ التي خصّصها الكونغرس وهي ١٨,٤ مليار دولار، لم يُصرف منها في العراق إلا ٣٣٣ مليون دولار، وأن كلّ ما صُرف من البقية كان من أموال العراق وأموال النفط. فتصوروا معنى صدور ذلك عن تقارير أمريكيةٍ! ليس صحيحاً ما ذكره الدكتور سالم من أن قوة الاحتلال قد استعملت المواد الاقتصادية العراقية للصرف على قواتها وعلى حمايتها، فلقد كان لذلك ميزانية مستقلة، وقامت هذه القوة بما يكفي من السفه بهدر الأموال، ويجب ألا نحمّلها ما لم تقم به.

٢ ـ صباح ياسين

سأشير إلى نقطتين ربما غير مرئيتين، وبالأرقام لما قام به الاحتلال في العراق:

أولاً: مارس الاحتلال دوراً في إفساد الحياة السياسية في العراق، عبر تشجيع كتلٍ وعشائر وتجمعاتٍ اثنيةٍ وطائفيةٍ لتأسيس أحزابٍ سياسيةٍ صوريةٍ تستهدف تفكيك وتحطيم الحياة الحزبية الحقيقية.

ثانياً: إحياء بقايا الرجعية المتمثلة بمجموعة الإقطاعيين وبعض رؤساء العشائر الذين تضاءل دورهم بعد ثورة ١٤ تموز/ يوليو ١٩٥٨، وانسحبوا من الحياة السياسية، بعد أن نظّم قانون الإصلاح الزراعي توزيع الأراضي على الفلاحين وألغى دورهم الاقتصادي والاجتماعي.

٣ ـ فايز الصيّاغ

استخدم الباحث تعبيراً ملطّفاً هو «قدْرٌ من الفساد» انتشر في ظل نظام الحزب الواحد في العراق، ولا يفي هذا التعبير الظاهرة حقّها. فتداعيات فساد نظام الحزب الواحد لا تقتصر على المستويينْ الاقتصادي والسياسي فحسب بل تخلق انحرافاتٍ خطيرةً في كل البنى الأخرى. فنرى اليوم التلاقي بين النوعينْ الخارجي والداخلي للاستباحة من خلال الشرائح الاجتماعية الجديدة التي نشطت بعد الاحتلال.

٤ ـ فهد الفانك

ليس الجوهر الفساد الأمريكي في العراق بل عدم شرعية الاحتلال، فإسرائيل لا تمارس الفساد المالي في الأراضي الفلسطينية المحتلة لكن هذا لا يقلّل بالمطلق من عدم شرعية احتلالها. الفساد الأمريكي في العراق يدخل في باب تفاصيل السياسات المزدوجة في طرح شرقٍ أوسط «نظيفٍ» جديدٍ، بينما يدل سلوكها على عكس ذلك.

٥ ـ سالم توفيق النجفي (يرد)

يتميز ما تقدم به الدكتور عماد عبد الطيف من تعقيبٍ على دراستنا حول الفساد في ظل الاحتلال بالرؤية الواضحة و الموضوعية، كما أتفق مع السادة المناقشين في معظم ما تفضلوا به من آراءٍ حول المسألة المذكورة، وإذا كنت قد سهوْت عن ذكر بعض الجوانب التي يقتضي تضمينها في الدراسة فإن عذري أنها كُتبت في ظلّ أوضاع الاحتلال ومساوئه، ومعايشة أجوائه القاسية وتناقضات استشراف المستقبل، إلا أنه بالعودة إلى العديد من الدراسات والتقارير المتاحة والتي أشار إليها السادة المناقشون، فضلاً عن آرائهم السديدة قد أعطت الدراسة بعداً أكثر موضوعيةً.

وحول ما تفضل به الأخ الدكتور خير الدين حسيب من أن الدراسة قد أسهبت في جزئها النظري، فإنني لا أجد في دراساتٍ اقتصاديةٍ اجتماعيةٍ من هذا النوع إلا قليلاً من الدراسات التي تخلو من مرجعيةٍ نظريةٍ تستند إليها طروحات الباحث، فضلاً عن أن اهتمامي بالسرد النظري هو لتحقيق قدرٍ من التوازن في هيكلٍ وتركيب البحث فيما لو قرىء منفرداً وبعيداً عن البحوث الأخرى للندوة. والتزاماً بمخطط الندوة فإني وضعته مجدّداً في صورةٍ مكثفةٍ، وأبقيت فقط على الجزء الذي أعتقد أنه ضروريٌ لتفسير ما بعده من الدراسة التطبيقية.

أما في ما يخص الواقعتينْ اللتين أشار إليهما الأخ الدكتور حسيب، وحدثتا في زمن الملك فيصل الأول والرئيس عبد السلام عارف واللتين تشيران إلى مدى نزاهتهما، فإني أتفق معه في تاريخ الواقعتينْ ونزاهة الرجليْن، وقراءاتي عن تاريخها تؤكّد ما ذهب إليه الأخ حسيب. ولكن انتقاء حادثتينْ ترتبطان بشخصينْ نزيهينْ وتعميمهما على أوضاع الحكم بكل تكويناته مسألةٌ فيها أكثر من وجهة نظرٍ، ولا سيما أن ظاهرة الفساد مسألةٌ ترتبط ببنية النظام وليس بسلوكية أشخاصٍ معينينٍ سواء أكانوا في قمّة السلطة أم في قاعدتها، فضلاً عن أن وجود البنى المؤسّسية للدولة في كثيرٍ من الأحيان في بعض البلدان مثل البرلمان لا يعني أن هناك ممارساتٍ ديمقراطيةً بمضمونها الحقيقي لأبعاد الفساد عن المجتمع، ولا سيما في العديد من البلدان العربية. وفي الختام أشكر الجميع لمداخلاتهم القيّمة.

الفصل الرابع والعشرون

دراســـة حالـــة الجزائـــر

عبد الحميد براهيمي(*)

مقدمـة

كانت المشكلات التي واجهتها الجزائر في العام ١٩٦٢ مُعقّدةً إلى حدٍ بعيد. فبالإضافة إلى الدمار البشري والمادي الهائل، الناجم عن حربٍ ضروسٍ دامت سبع سنواتٍ ونصف، كانت هناك مشكلاتٌ أخرى من مخلّفات العهد الاستعماري، والتي أصبحت بعد ذلك مشكلاتٍ هيكليةً أدّت بالجزائر إلى أزمةٍ مخيفةٍ: أزمةٌ اقتصاديةٌ، تخلفٌ اقتصاديٌ، أزمةٌ ماليةٌ، وضعٌ اجتماعيٌ مُتَدَهْوِر. وفي مواجهة كلّ هذه المشكلات يمكن أن نعتبر الفترة ما بين ١٩٦٢ ـ ١٩٦٥ فترةً انتقاليةً اعتمدت فيها الإدارة على التجريب.

بعد عامين من انقلاب ١٩٦٥ تمكنت السلطة من القيام بوضع استراتيجيةٍ للنمو الاقتصادي والاجتماعي وتطبيقها، وأُعْطِيت فيها الأولوية الكبرى للقطاع الصناعي، مع تعزيز القطاع العمومي. ولقد خوّلت هذه الطريقة السلطة دوراً رئيساً في كلّ الميادين. وبدأ الفساد ينتشر على نطاقٍ واسع في الفترة ١٩٦٧ ـ ١٩٧٨. ثمّ توسعت ظاهرة الفساد وتشعّبت في الفترة ما بين العامين ١٩٨٠ و ١٩٨٩، على الرغم من كلّ محاولات الإصلاح الاقتصادية التي اتُخذت في هذه الفترة. ومنذ بداية التسعينيات وحتى اليوم تحوّل الفساد إلى نهبٍ شبه كاملٍ للموارد الوطنية. وتكوّنت شرذمةٌ من الرّجال، لهم علاقاتٌ داخل السلطة يسيطرون على زمام الصادرات (ولا سيما المحروقات) والواردات. وفي هذه الفترة تسبّب انتشار الفساد الذي يُقدّر بحوالى ٢

(*) مدير مركز دراسات المغرب في لندن.

مليار دولار في السنة في تكوين طبقةٍ اجتماعيةٍ من الطُفَيْليين المفترسِين الذين لم يحوّلوا مبالغ ماليةً هائلةً لنفعهم الخاص فحسب، بل ألحقوا أيضاً ضرراً بالاقتصاد الوطني.

صحيحٌ أنه من الصعب تقويم الفساد بدقةٍ نظراً إلى طبيعة عمليات الفساد التي تكون خفيةً في أغلب الأحيان، لكننا سنحاول حصر المجالات التي يمارَس فيها الفساد مع تقديم أمثلةٍ وإحصائياتٍ كلما أمكن ذلك. ومن جهةٍ أخرى نلاحظ أن طبيعة نظام الحكم المركزيّة، وتبَعية العدالة إلى الجهاز السياسي، وعدم ممارسة الديمقراطية، وانعدام حرية التعبير، وانعدام الشفافيّة في تسيير الشؤون الاقتصادية، وغيرها من العوامل الأخرى، تساعد كلها في وجود الفساد وانتشاره.

تُعتبر قضيّة الفساد مع بعض العوامل الأخرى المؤثّرة في حالة الاقتصاد الجزائري، منذ ثلاثة عقود، عنصراً مهماً في الخلل الذي أصاب الاقتصاد، و في الانحطاط الذي أَلَّم بالمجتمع، و في الضعف الذي طرأ على دور الدولة، كما يعكس سوء إدارة الشؤون الاقتصادية والإدارية والعامة للبلاد منذ عشرات السنين. وفي الوقت نفسه نجد أنه يُفسِّر الهوّة الشاسعة بين الحاكم والمحكوم، وهو ثمرة غياب الثقة بين الشعب ومؤسسات البلاد وأولئك الذين يُسَيِّرونها. ولعلنا لا نبالغ إذا قلنا إن قضية الفساد في الجزائر تعكس طبيعة النظام السياسي الذي يحكمها.

في **القسم الأوّل** من هذا البحث، سنبحث ظهور ظاهرة الفساد وانتشارها في العقود القليلة الماضية، وسنتطرق بعد ذلك إلى الحلول التي يمكن أن تساهم في الخروج من[1] الإحاطة بمداها خلال المراحل المختلفة ثم هذه الوضعية المتدهورة. وسنرى كيف أنّ الحاجة ماسةٌ إلى الإصلاحات الآن أكثر من أي وقتٍ مضى، ليس لمكافحة سرطان الفساد المالي والاقتصادي فحسب، بل ومكافحة انعكاساته في معالجة القضايا السياسية، والاجتماعية، وذلك في إطار نظرةٍ إصلاحيةٍ متدرجةٍ على المدى المتوسط والطويل، لتغيير الوضع الراهن من أجل الصالح العام، ومن أجل مصلحة غالبية الشعب الجزائري. وهذا هو محور **القسم الثاني** من البحث.

---

(١) توجد عدة دراساتٍ حول الفساد قدمها كل من الصندوق النقدي الدولي والبنك الدولي وعدد من الجامعيين، نذكر من بينها على سبيل المثال: Vito Tanzi and Hamid Davoodi, *Corruption, Public Investment, and Growth*, Working Paper; no. 97/139 (Washington, DC: International Monetary Fund, 1997); Francesca Recanatini and Harry G. Brodman, *Seeds of Corruption: Do Market Institutions Matter*?, World Bank Working Paper Series; no. 2368 (Washington, DC: International Monetary Fund, 2000), and Daniel Treisman, «The Causes of Corruption: A Cross-National Study», University of California, Treisman@polisci.ucla.edu.

انطلاق ظاهرة الفساد واتساعه

قبل العام ١٩٩٠، كان الخوض في مسألة الفساد من المحرّمات. والواقع أنّه عندما أثيرت هذه القضية على الملأ في شهر آذار/ مارس ١٩٩٠، قُدّرت مبالغها آنذاك بحوالى ٢٦ بليارَ دولار في العشرين سنةٍ الأخيرة، وهذا يشمل كل القطاعات. ولكن الصحافة الحكومية والخاصة جُنِّدت من طرف الحكومة للهجوم ليس على الفساد والمفسدين فحسب، بل على من تكلّم عنه وندّد به أيضاً. حتّى أن رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة والأمين العام لجبهة التحرير الوطني آنذاك انضموا كلّهم إلى الموكب، وأنكروا وجود الفساد، وركزّوا هجومهم على الشخص الذي نُدّد به.

وفي هذا السياق، كانت تصريحاتي تتفق مع تنديد القاعدة المناضلة لجبهة التحرير الوطني بهذا التيّار من الفساد»، وعندما كنت رئيساً للوزراء بدأتُ بإقامة عملياتٍ وآلياتٍ من شأنها مراقبة الصفقات الكبيرة مع الخارج. وقد بيّنتُ أنّه: «على الرغم من أنّ بعض التدابير لم تكن ناجعةً تماماً، إلاّ أن الإجراءات والآليات المستعمَلة درّت على البلاد في بعض الأحيان أرباحاً معتبرةً، وسمحت مثل عمليات المراقبة بتخفيض أسعار السلع والخدمات المستورَدة بشكلٍ ملحوظ» بحيث إن هذه[٢] الوفورات التي حُققت بسبب آليات المراقبة الجديدة، قد بلغت حسب تقديري الشخصي حوالى ٥ بليارات دولار في الفترة ما بين ١٩٨٤ و١٩٨٨. ولكن هذه التوضيحات لم تخفِّف من حدّة الهجمات المركّزة ضد شخصي لمدة ثلاث سنوات ١٩٩٠، ١٩٩١ و١٩٩٢ من طرف الصحافة، ورؤساء الوزراء الذين تعاقبوا في تلك الفترة.

ومنذ ذلك الحين لم تتطرق الصحافة أو السلطة إلى موضوع الفساد حتى العام ١٩٩٩ عندما قدّرت جريدة **الوطن** الأموال المشبوهة التي يملكها الجزائريون في البنوك الأجنبية بحوالى ٣٠–٣٥ مليار دولار أمريكي. إثْر ذلك، وفي حملته من أجل الاستفتاء حول الوفاق المدني في أيلول/ سبتمبر[٣] ١٩٩٩، طرح الرئيس عبد العزيز

---

(٢) «منذ قضية ٢٦ مليار دولار التي كشف عنها الوزير الأول الأسبق، عبد الحميد براهيمي، الذي قدّر قيمة الفساد آنذاك بهذا المبلغ، ما زال موضوع أموال الصفقات والعقود التجارية التي لم تناقش بشكلٍ مقبولٍ والأموال المودَعة في الخارج من طرف الجزائريين يطرح نفسه وبشكلٍ متكررٍ. وأما عن الأموال المشبوهة فإن قيمتها الحقيقية لن تعرف أبداً، ولكن يمكن تقويمها بشيءٍ من التقريب والتخمين، واستناداً إلى تقويم البنك الدولي، ما بين ٣٠ و٣٥ مليار دولار». انظر: **الوطن**، ٢٥/ ٥/ ١٩٩٩.

(٣) أوردت **الوطن** استناداً إلى معطياتٍ من وزارة الداخلية، أنه خلال السنتين الماضيين تم تقديم ٨٣ عضواً منتخباً إلى المحاكمة في قضايا تتعلق بالاختلاس وتحويل الأموال العامة والفساد. وأضافت الجريدة: «بالنسبة إلى كثيرٍ من الناس، مثل هذا الإحصاء غير كافٍ، بل كان من المفروض أن يدفع السلطات العمومية إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة لمهاجمة الفساد الكبير». انظر: **الوطن**، ٢٠/ ١١/ ١٩٩٩.

بوتفليقة علينا قضية الفساد الشائكة، وأصّر على ضرورة أخلاقية الإدارة والاقتصاد الجزائري. وفي شهر تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩، لدى افتتاحه معرض الجزائر الدولي، صرّح الرئيس أن الفساد قد أضرّ بالبلاد أكثر ممّا أضرّ بها الإرهاب. مع ذلك لم تُتَخذ إجراءاتٌ كافيةٌ لمكافحة هذا الآفة المدمّرة التي ألحقت أضراراً هائلةً بالمجتمع. فإلى جانب «الفساد الكبير» الناجم عن عقود الاستيرادات الكبيرة، والذي هو حكرٌ على مجموعةٍ مغلَقةٍ من الناس، هناك أيضاً ما يُعرَف «بالفساد الصغير»، وهو أكثر انتشاراً ووضوحاً لأنّه منتشرٌ في أوساط المواطنين. لقد أصبح الفساد ظاهرةً اجتماعيةً روتينيةً ومعْديةً في الجزائر، وهو مرتبطٌ بسير عمل الإدارة والعدالة والمؤسّسات والهيئات العامة[٤]. أمّا عن «الفساد الكبير»، فيمكننا أن نحدّد تاريخ بدايته بفترة تطبيق سياسة تصنيع البلاد الهائلة، ونمو استيراد منتوجات الاستهلاك التي أعقبت ارتفاع الأجور، وتحسّن وضعية العمل منذ نهاية عقد الستينيات وبداية السبعينيات.

١ ــ «الفساد الكبير» بدأ مع عملية التصنيع الهائلة

إنّ عملية التصنيع السريعة عن طريق سياسة الاستثمارات الهائلة والمكْلفة قد انعكست في الواقع في اللجوء الزائد عن الحدّ إلى الخارج عموماً وإلى فرنسا خصوصاً من أجل استيراد التكنولوجيا، وتجميع القروض الخارجية المتزايدة لتمويل الإنجازات الصناعية الكبيرة، والاستعمال المُفْرِط للتعاون التقني، علاوةً على الاستيراد المتزايد للمنتَجات والخدَمات المتنوعة. كما تمخضت سياسة التصنيع السريع هذه عن نفقاتٍ زائدةٍ، وإسرافٍ على مستوى الاستثمار، وعلى مستوى سير الوحدات الصناعية. وقد ساهم مجموع هذه العوامل في ازدياد وطأة الفساد ولاسيما في الميادين التكنولوجية والتجارية والتعاون التقني.

أ ــ الميدان التكنولوجي

من المناسب بادئ ذي بدءٍ أن نذكِّر أنّ التقنيات لم تكن أبداً محايدةً. وعليه فإن استيراد الجزائر للتقنيات المتطورة واستعمالها يُوجِّهان تبادلاتها الخارجية نحو سوقٍ أجنبيةٍ محددةٍ. فمسؤولو الصناعة يكتفون باستيراد المنتَجات التكنولوجية واستهلاكها من دون تشجيع، أو تطوير حركة الصناعة الوطنية ومن غير أن يؤسّسوا القواعد التي تخوِّل تصميم التقنيات المناسبة وتكييفها وإنتاجها.

---

(٤) في هذا الصدد، ذكرت صحيفة **الوطن**: للأسف فإن «الفساد الصغير» منتشرٌ جداً في المصالح التي يُفرض أنها في خدمة المواطنين. فبين الحين والآخر تقوم السلطة بالكشف عن أصحاب الفساد «الصغار».

كما لا يمكننا التحدّث عن نقل التكنولوجيا، كون أنّ القطاعات الإنتاجية الموجودة في الصناعة الجزائرية تستند فقط إلى الاستيراد المحض للمنتجات التكنولوجية[٥]. وإذا ما أخذنا بعين الاعتبار المنتَجات الماديّة فقط، فهذه وحدها تمثّل ٦٦بالمئة من مجموع واردات الجزائر في الفترة ما بين ١٩٦٧ و١٩٧٩[٦]. فعقود «المفتاح في اليد»، و«المنتجات في اليد» أو العقود المفتوحة الشاملة على «التكلفة زائداً الأجرة» التي تمّ توقيعها مع المؤسّسات الفرنسية والأمريكية واليابانية أو غيرها، والتي تمثِّل هذا النوع من التجارة وليس نقل التكنولوجيا، تؤدي إلى ازدياد النفقات، وهذا يشمل بطبيعة الحال الفساد.

إنّ تبني التقنيات المتطورة يتطلّب نفقاتٍ مرتفعةً في رأس المال في مرحلة الاستثمارات، وهذا بدوره يؤدي، في ما يؤدي إليه، إلى نفقاتٍ باهظةٍ للإنتاج على مستوى تسيير الوحدات الصناعية العاملة (التعاون التقني، استيراد المنتجات المصنّعة جزئياً أو المواد الأولية أو قطع الغيار أو تشغيل وصيانة الأجهزة، . . الخ) وفي ما يتعلّق بالاستثمار، فإنّ مهمتيْ «التشغيل» و «الأجهزة» تمثلان وحدهما ٥٩ بالمئة من الإنفاقات بالعملة الصعبة من مجموع النفقات المخصّصة للتكنولوجيا. وأما في ما يخص نفقات تسيير الوحدات الصناعية التي تمّ إنشاؤها، فإن روابط التبعية والفساد أكثر بقاءً، حيث إن النفقات بالعملة الصعبة تتجدّد كلّ سنة. وحيث إنّ النفقات الهائلة الموجّهة نحو الاستثمار، وتسيير القطاع الصناعي، لم تسمح في أي وقتٍ من الأوقات بتكوين الشروط الداخلية لإنتاج طاقاتٍ تكنولوجيةٍ وطنيةٍ، وحيث إنّ الإستثمارات الصناعية تمثِّل ما بين ٥٠ إلى ٦٠ بالمئة من مجموع الاستثمارات في كلّ الميادين، فإنّ هذا يؤدي إلى نزيفٍ ماليٍ خطيرٍ، وهو لا يستمر إلاّ على حساب المصلحة الوطنية.

وأما عن العلاقة مع فرنسا، ففي المجالات الصناعية عدا المحروقات، نلاحظ أن ستّ شركات فرنسية تحتكر ٥٠بالمئة من عقود الأجهزة الصناعية و ٥٠بالمئة من عقود أجهزة البنية التحتية. وهذه الشركات هي: Creusot-Loire, Krebs, Technip, Berliet, CMIM, Chantiers de l’Atlantique.

كما أن الصيانة تلعب دوراً مهماً، إذ إنّ اثنتيْ وعشرين شركةً فرنسيةً أخرى

---

(٥) نقصد بالمنتجات التكنولوجية أساساً خمسة عناصر لتحقيق التكنولوجيا: المنتَجات المادية (الآلات، المواد الأولية والمواد المنتجة جزئياً)، اليد العاملة المؤهلة، الأساليب التقنية، أشكال التنظيم والتسيير، وأخيراً الهندسة التقنية، انظر: F. Yachir, dans:«Technique et technologie».

(٦) المصدر نفسه.

كانت تساهم بـ ٣٣ بالمئة من عقود الأجهزة الصناعية. وهذه الشركات تتعامل بدورها مع مؤسّساتٍ فرنسيةٍ أخرى. وهذا يعني أنّ آثار تضاعف وتسريع الاستثمارات التي حُقِّقت في الجزائر كانت تحصل في الخارج وليس في الجزائر كما هو المفروض. ففي قطاع المحروقات، تأتي فرنسا على رأس القائمة بسيطرتها على ٣٣بالمئة من العقود التجارية الموقّعة، وتليها الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا. وفي تحويل المحروقات، تحتلّ فرنسا أيضاً مكانةً متميّزةً في ما يتعلّق بأجهزة النقل البحري. وفي مجال تمييع الغاز، تأتي أمريكا في المرتبة الأولى متبوعةً بفرنسا. وفي ميدان الأسمدة والمواد البلاستيكية تعود المرتبة الأولى أيضاً إلى فرنسا.

ومن بين المركّبات الصناعية التي تمّ إنشاؤها من طرف شركاتٍ أجنبيةٍ، عرفت الشركات والمجمّعات الجزائرية التي أنشأتها شركاتٌ فرنسيةٌ أخطاءً ومشكلاتٍ تقنيةً عديدةً، ممّا أدى إلى تأخرها في بدء عملية الإنتاج، وسدّ بابٍ كبيرٍ من أبواب الكسب. ومع هذا لم تُتَخذ أي إجراءاتٍ قانونيةٍ ضدّ هذه الشركات الأجنبية الفاشلة، اللهم إلا في بعض الحالات النادرة. وفي الواقع أن تورّط المسؤولين الجزائريين في الفساد عند الإنفاق على هذه الصفقات يشكّل ضماناً وحمايةً للشركات الأجنبية المتورّطة في الفساد. إنّ عدد هذه المجمّعات كبيرٌ جداً، ولكن سنذكر البعض منها حتى نعطي فكرةً عن مدى اتساع دائرة الفساد، ومدى الأضرار التي أُلحقت بالجزائر.

مجمع سكيكدة للغاز المميّع

في ما يتعلق بمجمع سكيكدة للغاز المميّع، تمّ إسناد عقد إنشاء الأجنحة الثلاثة الأولى من هذا المركّب إلى الشركة الفرنسية **تكنيب** (Technip) عام ١٩٦٨. وقد عَرفت هذه الأجنحة مشكلاتٍ تقنيةً كعطْل بعض الأجهزة الحيوية كالضاغطات، ووجود الزئبق في المبدّلات، ممّا أعاق استعمالها بشكلٍ كلي. أمّا الأجنحة الرابعة والخامسة والسادسة فقد أسند إنشاؤها إلى الفرع البريطاني للشركة الأمريكية **بريتشار رودس**، ولكن عملها لم يكن بدوره متقَناً. وأُسنِدت بقية الأعمال إلى الشركة الأمريكية **بولمان كيلوق** في شكل عقدٍ مفتوحٍ سمّي «التكلفة زائداً الأجرة» ونجم عن ذلك نفقات استثمارٍ باهظة.

مجمع أرزيو للغاز المميّع

بدأت أعمال بناء هذا المجمّع في العام ١٩٧٣، ولكن طرأت بعض المشكلات مع الشركة الأمريكية **كيميكو** التي كانت مكلّفةً ببناء هذا المشروع البالغ الأهمية. فقد حدثت تأخيراتٌ ونفقاتٌ زائدةٌ في هذا المشروع. ثمّ حاولت شركة **سوناتراك** عام ١٩٧٥ أن تحاكم هذه الشركة الأمريكية أمام محكمة تحكيم غرفة التجارة الدولية لعدم

وفاء هذه الأخيرة بالعقْد الموقّع، وطالبت **سوناتراك** تعويضا يُقدّر بـ ٦٤٧ مليون دولار.يشمل كلّ التعويضات. وفي أثناء ذلك بيّنت الصحافة الأمريكية أنّ الفساد يعتري هذه القضية، واتهمت في ذلك مسؤولين جزائريين. أمّا في الجزائر فقد ضُرب تعتيمٌ على هذه الفضيحة .

مجمع أرزيو للأسمدة المشبعة بالأزوت

لتحقيق بناء هذا المشروع على الرغم من تحفظات مهندسي شركة سوناتراك كَلّف بلعيد عبد السلام، وزير الصناعة والطاقة آنذك، شركتينْ فرنسيتينْ **تكنيب وكروزولوار**(٧) بذلك. وعرف المشروع بمجرّد أن تمّ بناؤه عدّة أنواع من المشكلات التقنية. لقد كان اختيار المواد غير مناسبٍ في بعض الأحيان، وكانتً بعض الأجهزة أصغر ممّا كان يجب، بينما كان عدد العيّنات مرتفعاً. و أدى مجموع هذه العناصر التقنية إلى عرقلةٍ معتبَرةٍ لسير هذا المركّب، حيث إن نسبة استعمال قدرته الإنتاجيّة لم تتجاوز ١٥بالمئة، ثم أوقِف تشغيله كلّياً عام ١٩٧٦. وبقيت وحدة الأمونياك في هذا المركّب مغلقةً على الرغم من عدّة تعديلاتٍ (مكْلِفة جداً) بغية «تجديد المصنع» في ١٩٧٧، ١٩٧٨، ١٩٨٤ و ١٩٨٦. والواقع أن عيوب الإنشاء وأخطاء البناء كانت جديةً إلى حدّ أننا نتساءل عن اختيار الشركة التي قامت بهذا المشروع، إذ لم تكن هذه الشركة ذات خبرةٍ أو مؤهّلة وفق شهادة خبراء شركة سوناتراك. وإذا ما تمكنت شركة الأمونياك في نهاية المطاف في الشروع في العمل عام ١٩٨٩، أي بعد عشرين عاماً من بنائه، فإنّ هذا يعود إلى الأعمال التي قامت بها شركةٌ يوغسلافيةٌ في العام ١٩٨٧(٨).

مركّب عنّابة للأسمدة المشبعة بالفوسفات

لقد كانت الشركة الفرنسية كريبس هي المسؤولة عن الهندسة والإنجاز واختيار الأجهزة، إلى جانب تفقّد الأعمال والتركيب وبدء سير المنشآت. وكان العقْد الموقّع مع هذه الشركة في العام ١٩٧٥ يتوقع انتهاء الأعمال في العام ١٩٧٩، ولكن هذا المركّب لم يبدأ الإنتاج إلاّ في العام ١٩٨٧، أي بتأخيرٍ دام سبع سنواتٍ ونصف. وقد رافق هذا التأخير الكبير نفقاتٍ زائدةً كبيرةً في الاستثمار، إلى جانب سدّ بابٍ كبير للربح (وهذا يرجع إلى عدم سير المصنع لأكثر من سبع سنوات)، وممّا زاد الطين بلّةً

---

(٧) Taïeb Hafsi, *Entreprise publique et politique industrielle*, stratégie et management (Auckland; Beyrouth; Paris: McGraw-hill, 1984), p. 34.

(٨) لمزيد من المعلومات، انظر: Abdelhamid Brahimi, *Stratégies de développement pour l'Algérie: Défis et enjeux* (Paris: Economica, 1991), pp. 101-104.

استيراد الأسمدة التي كان مفروضاً أن يُنتجها هذا المصنع خلال هذه المدة.

مركب أرزيو للميثانول والرزين الاصطناعي

كان من المفروض أن يبدأ هذا المركّب في العمل عام ١٩٧٦ ولكنّه لم يبدأ إلاّ في العام ١٩٧٩. وقد تسبّب التأخير في تحقيق استثمارات هذا المشروع في مضاعفة كِلْفته.

مركّب سكيكدة للمواد البلاستيكية

لقد تضاعفت كِلْفة هذا المشروع الذي تمّ انجازه عام ١٩٧٧ ولم يقم بإنتاج إلاّ ٢٥بالمئة من طاقته الإجمالية عام ١٩٧٧، بينما وصل هذا إلى ٣٥ بالمئة عام ١٩٧٨.

مركّب الأصنام للبلاستيك

شهد هذا المركّب عدة مشكلاتٍ على مستوى الاستثمار والتشغيل. وسنكتفي هنا بذكر ثلاثة أمثلة(٩):

أ ـ استبدِلت أجهزة «الوحدة ٣» عند المنتج الفرنسي. فقد تسلّمت الجزائر أجهزةً مستعمَلةً أعيد دهنها وتغليفها بدلاً من أن تتسلّم أجهزةً جديدةً كما كان الاتفاق عليه في العقد. لقد انتهت أعمال إنشاء هذا المركّب عام ١٩٧٨، ولكن لم يبدأ عمل الوحدة إلاّ في العام ١٩٨٢. وبعد مدةٍ أُحرِقت هذه الوحدة لتدمير بعض الوثائق الحسّاسة التي كان يمكن أن تورّط بعض المسؤولين.

ب ـ وفي ما يخص وحدة الأكياس وأفلام البلاستيك، لم يتم أبداً العثور على الأجهزة التي كان من المفروض أنها اشتريت من ألمانيا الاتحادية في الفترة ١٩٧٥-١٩٧٦. فقد توصل بحثٌ قامت به محكمة المحاسبة في العام ١٩٨٤ إلى موقع مركّب الأصنام للبلاستيك، إلى عدم وجود هذه الوحدة التي من المفروض أن تكون كلّ أجهزتها قد اشتُرِيت ودُفِعَ ثمنها.

ج ـ وفي ما يتعلّق بآلات الشحن المخصّصة لصناعة صناديق بلاستيكيةٍ، اتخذ القرار من طرف الإدارة العامة للشركة بإعطاء العقد للشركة الفرنسية قبل مراجعة العروض المقدّمة من منافسين آخرين والتي كانت أفضل بكثير.

---

(٩) لقد زودني بهذه المعلومات المهندس العربي عليلي، الرئيس السابق لمشروع مركب البلاستيك في الأصنام. لقد واجه هذا المهندس مشكلاتٍ مع رؤسائه في العمل بسبب تنبيهه عن مثل هذه الملابسات، وهو ما اضطره في الأخير إلى ترك المؤسسة.

لقد ذكرنا هذه الأمثلة لنبيّن أن الفساد المرتبط بالتصنيع، والذي أصبح آنذاك ظاهرةً هيكليةً قد أضّر كثيراً بالاقتصاد الوطني. وسياسة استيراد التكنولوجيا التي نجمت عن الاستعمال الهائل للتقنيات المتطورة، والغالية جداً، والعديمة التجربة في كثيرٍ من الأحيان (تجارب)، والتي تمّت عن طريق عدم التنافس، والتزوير والسطو والطمع، قد كلّفت البلاد غالياً، كما أضرّت أيضاً بسياسة التوظيف، وأعطَت الأولوية «لاستيراد الكفاءات» عن طريق الشركات الهندسية، ومكاتب الدراسات، ليس لتحقيق الاستثمارات فحسب، بل أيضاً لتسيير الوحدات الإنتاجية التي قد تمّ إنجازها.

ب ـ التعاون التقني

إنّ اللجوء الزائد عن الحد إلى التعاون التقني الأجنبي، والذي تُوجّهه مصالح خفيّة، قد أدّى بالجزائر إلى عمليةٍ تراكميةٍ للنفقات غير المبرّرة سواء في ما يتعلّق بمستواها المرتفع جداً أم صفتها المتكررّة. ويعود سبب هذه العملية إلى ظهور مكاتب الدراسات وشركات الهندسة في الجزائر المرتبطة بالشركات العملاقة، ومنتجي الأجهزة في بلادها الأصلية.

و يعني تكليف الأجانب بكلّ الدراسات في كلّ مستوياتها، ابتداءً من تصميم وتحديد المشروع وانتهاءً بإنجازه، أنّ وزارة الصناعة والطاقة الجزائرية وكلّ شركات الدولة قد سلّمت نفسها إليهم، موثّقة الأيدي والأرجل، وأنّه وإن كانت تتمتع بحرية القرار في الظاهر، إلاّ أنّها لا تملك من الأمر شيئاً. فالدراسات التي يقوم بها الأجانب هي التي تنظّم وترسم كلّ أنواع العلاقات مع الخارج ولاسيما في الميدانيْن التكنولوجي والتجاري. والمساعدة التقنية الأجنبية التي ينمّيها الفساد تجعل هذه العلاقات التجارية مستمرةً ودائمةً. ونستطيع أن ندرك سريعاً أهمية هذه الظاهرة عندما نحلّل كِلْفة التعاون التقني وأهميته .

لقد أوضحت دراسةٌ قامت بها كلّ من وزارتيْ التخطيط والمالية عام ١٩٧٩ أنّه تمّ في الفترة ما بين ١٩٧٣ و ١٩٧٨ (وهي فترة التصنيع الهائلة) توقيع ٤٩١٢ عقداً للتعاون التقني، وبلغت قيمة هذه العقود ٧٩,٤ مليارَ دينارٍ جزائري، أي ١٨ مليارَ دولارٍ أمريكي(١٠).

ونعني بالتعاون التقني هنا دراسات ومتابعات إنجاز المشاريع، وكذلك اليد

(١٠) المصدر نفسه، ص ١٤٣ ـ ١٤٥.

العاملة الأجنبية المستعمَلة لتسيير الوحدات الصناعية التي تم إنجازها. ولكن الذي يزيد من نزيف الجزائر المالي في هذا الميدان هو التجديد المستمر للعقود سواءٌ عن طريق الاتفاق العلني أم من خلال سلسلةٍ من التعديلات المتوالية. وهذا يوضّح السلطة الكبيرة للواقع الذي يفرضه البيروقراطيون في مختلف الأجهزة، ويبيّن أهمية مجال الحركة المتروك لممارسة الفساد.

ج ـ العلاقات التجارية المرتبطة بالقطاع الصناعي

إنّ تنامي العلاقات التجارية المرتبطة بالقطاع الصناعي من النتائج المباشرة للأهمية التي تلعبها التبادلات التكنولوجية. وبالفعل، فإن تنامي استيراد التكنولوجيا يؤدي أوتوماتيكياً إلى زيادةٍ في استيراد الأجهزة والمنتوجات المصنّعة جزئياً وحتّى المواد الأولية، إضافةً إلى استيراد خدماتٍ عديدةٍ من أجل تشغيل الوحدات الصناعية المنشأة. ومن جهةٍ أخرى، فإنّ التمديد المزمن للتأخر في تحقيق الاستثمارات الصناعية، وعدم الاستعمال الكامل لطاقات الإنتاج الناجم عن سوء تخطيط الدراسات التقنية، يؤدي إلى زيادةٍ في استيراد المنتَجات الصناعية الاستهلاكية التي من المفروض أن تُنتَج في المصانع التي تمّ إنشاؤها.

وهكذا كان لتطبيق سياسة التصنيع، ولاسيما في جانبها التكنولوجي، ولاختيار المؤسّسات الأجنبيّة، وطريقة تدخّلها، وقعٌ مباشرٌ على مظهر التجارة الخارجية، وعلى التوجّه الجغرافي للتبادلات. ومن جهةٍ أخرى، فإن التطور السريع للاستيرادات المرتبطة بالتصنيع بين عامي ١٩٦٧ و١٩٧٨ يسوقنا إلى ثلاث ملاحظات:

ـ بدأ ازدياد استيراد الأجهزة بشكلٍ معتبَرٍ ابتداءً من العام ١٩٧٠. ولكن هذا الازدياد تنامى أكثر منذ العام ١٩٧٣. ففي الفترة ما بين ١٩٧٣ و ١٩٧٨ تُقدّر نسبة تنامي استيراد الأجهزة بمعدّل ٦٤بالمئة سنوياً، وازدادت هذه النسبة خمسة عشر ضعفاً في الفترة ما بين ١٩٦٧ و ١٩٧٨، أي أصبحت قيمتها تقدّر بـ ٢٢ مليار دينارٍ بعد أن كانت ١,٥ مليار دينارٍ جزائري.

ـ إنّ استيراد المواد الأولية والمنتوجات المصنعّة جزئياً، وكذلك المواد الضرورية لتشغيل الوحدات الصناعية، قد عرف تزايداً سريعاً ملحوظاً. وفي الفترة ما بين ١٩٦٧ و١٩٧٨ ازدادت نسبة هذه الاستيرادات عشرة أضعاف.

ـ إنّ الازدياد السريع في استيراد المواد الضرورية لتشغيل العملية الصناعية التي تمّ إنشاؤها يُبينّ أن سياسة التصنيع لم تحاول تحسين اندماج الاقتصاد الوطني. بل على العكس، أدّت هذه السياسة إلى الاندماج المتزايد للقطاع الصناعي الجزائري في

السوق العالمية. فعندما انخفضت واردات الجزائر الخارجية نتيجةً للانخفاض الكبير لأسعار البترول في العام ١٩٨٦، تضرّرت مصانع الدولة بشكلٍ كبيرٍ، لأنّ معدّل استعمالها لم يكن يتجاوز ٢٠ بالمئة من طاقتها الإجمالية خلال عشرية التسعينيات.

وبشكلٍ عام، فإن الازدياد السريع في الواردات بالمقارنة مع الصادرات قد جعل من العجز في الميزانية التجارية خلال هذه الفترة المعتبَرة عجزاً هيكلياً. وهذا التنامي السريع يجعلنا نسجّل الملاحظات التالية:

ـ إنّ اللجوء المفرط إلى الخارج قد زاد من عجز ميزانية المنتَجات والخدَمات، فقد كان هذا العجز يقدّر بحوالى ٦٩٧,٥ مليون دينارٍ جزائري عام ١٩٦٧ وأصبح يُقدّر بحوالى ١٥٤٩٦,٣ مليون دينارٍ جزائري عام ١٩٧٨. وقد تجاوز العجز المتراكم ٥٣ مليار دينارٍ جزائري، أي أكثر من ثلاثة عشر مليار دولارٍ خلال هذه الفترة.

ـ سجلّت ميزانية الخدمات عجزاً مزمناً، وهذا العجز أكثر أهميةً من العجز الذي أصاب الميزانية التجارية. والواقع أنّ العجز في ميزانية الخدمات قد انتقل من ٢٣٢,٤ ١ مليون دينار جزائري عام ١٩٦٧ إلى ٨٦٩١,٨ مليون دينار جزائري عام ١٩٧٨، أي بحوالى سبعة أضعافٍ في ظرف اثنيْ عشر عاماً. ومهما يكن فإنّ العجز المتراكم في ميزانية الخدمات والمقدّرة بحوالى ٣٣٧٨٣,٣ مليون دينار جزائري، هو ٨,٥ مليار دولار أمريكي، بين سنة ١٩٦٧ وسنة ١٩٧٨.

ـ لقد بلغ نصيب الواردات في العام ١٩٧٨ ٤٨ بالمئة من مجموع الإنتاج الداخليّ الخام، وهذا يعني أنّ ٤٨,٤ دولاراً أمريكياً تُخصّص للاستيراد مقابل كلّ مائة دولارٍ أمريكي تُستثمر في القطاع الصناعي. وهذا الأمر يبيّن أهمية هروب الاستثمارات الصناعيّة نحو الخارج، وآثار تضاعفها وتسريعها.

إنّ ازدياد عجز ميزانية المنتوجات والخدمات الناجم عن النموّ السريع في استيراد الأجهزة والمنتجات المصنّعة جزئياً والمواد الأولية، قد أدّى إلى تعبئةٍ متناميةٍ للقروض الخارجية مع مرور الأعوام. وهكذا فإنّ سياسة التصنيع الهائلة قد أدّت إلى تفاقم الديون الخارجية للجزائر خلال هذه الفترة.

د ـ أزمة التسيير الحكومي للشركات الصناعية

يمكن تحليل تسيير الشركات العموميّة على أربعة مستويات:

ـ إدارة الاستثمارات

ـ جهاز التمويل.

ـ الخصائص الأساسية للتسيير السيئ.

ـ النتائج.

إدارة الاستثمارات

كان الاهتمام الرئيس لوزارة الصناعة والطاقة والشركات الصناعية التابعة للدولة في عقد السبعينيات هو الاستثمار، ومزيدٌ من الاستثمار، والاستثمار دائماً، من دون الاكتراث بالأوجه الأساسية للتنظيم العلمي للعمل، والإدارة العقلانية والفعّالة للموارد البشرية والمالية والمادية القومية. فلم يكن مسؤولو القطاع الصناعي مهتمين بتحسين مردودية الجهاز الصناعي، كما لم تكن الشركات الحكومية ترى ضرورة إنجاز نتائج ماليةٍ إيجابيةٍ بغية توفير أحسن الشروط الموضوعية لتنميةٍ ذاتيةٍ مستقلةٍ غير خاضعةٍ للسيطرة الخارجية.

وكانت السلطات الجزائرية في هذه الفترة تصرّح بفخرٍ أن الاستثمارات تمثّل ٤٠ بالمئة إلى ٥٠ بالمئة من مجموع دخلها القومي، وهذه النسبة من بين أرفع النِسب في العالم، كما كانت تصّرح أنّ الإستثمارات المخصّصة للقطاع الصناعي تتراوح ما بين ٥٣ بالمئة و ٦٠ بالمئة من مجموع الاستثمارات. ولكن الأمر الذي سكتت عنه هذه السلطات هو أنّ التسيير البيروقراطي للمشاريع والفساد، وقلة التحكم في إدارة الاستثمارات، إلى جانب قلّة التنسيق والبرمجة، قد أدت إلى تأخيراتٍ معتبَرةٍ في تحقيق المشاريع الاقتصادية، كما أدّت إلى مراجعاتٍ مستمرةٍ للأسعار(١١) وإلى نفقاتٍ زائدةٍ، وخسارةٍ ماليةٍ كبيرة. علاوةً على ذلك، فإن اللجوء الشامل إلى الشركات الأجنبية والاتفاقات التعاقدية مثل «المفتاح في اليد» و«المنتوج في اليد» و«الكلفة زائداً الأجرة»، قد أضرّت بالاقتصاد الجزائري، ونزع من إطارات الشركات الصناعية العمومية روح المسؤولية والمبادرة.

هـ ـ الخصائص الأساسية لسوء التسيير

إنّ قضية التسيير السيىء للمؤسسات الصناعية العمومية ظاهرةٌ معقّدةٌ، ولكن يمكن أن نردّها لأغراض هذه الدراسة إلى سلسلتيْن من العوامل:

ـ سوء التنظيم.

ـ التكاليف الباهظة للتصنيع، والإسراف، والفساد.

---

(١١) كانت الهيئة المركزية للتخطيط تعمل استناداً إلى طلب المؤسسات العمومية بمعدل ١٥٠ إعادة تقويمٍ في السنة.

(١) سوء التنظيم

إنّ الصناعيين لا يبالون كثيراً بأداء شركات الدولة وفعاليتها، أو إسهامها الضروري والمرغوب به في التنمية الاقتصادية للبلاد، ولكن ما يسعَوْن إليه هو جعل القطاع الصناعي دعامةً اقتصاديةً مهمةً من شأنها التأثير في السياسة الاقتصادية للبلاد من خلال الاستثمار في كلّ المجالات، والاستيراد الهائل للأشياء والخدمات. بعبارةٍ أخرى، كانت وزارة الصناعة تريد أن تلعب دوراً رائداً في توجيه السياسة الاقتصادية الجزائرية من خلال الاستثمارات الصناعية وتوزيع المشاريع الصناعية على التراب الوطني.

لقد تمتّعت شركات الدولة منذ البداية بدور المحتكِر للسوق الداخلية، فعملت في ظروفٍ تنعدم فيها المنافسة أو الشفافيّة، إضافةً إلى احتكارها للتجارة الخارجية. وكان عدد العاملين في الإدارات العامة التابعة إلى شركات الدولة هائلاً بسبب توظيف الإطارات والخبراء المؤهّلين في المجال الإداري في مقرّ الشركات الصناعية على حساب وحدات الإنتاج التي كانت بأمّس الحاجة إليهم.

ولم تكن السياسات المتّبعة لشركات الدولة المتعلّقة بالتوظيف والمرتّبات تعكس أيّ ضرورةٍ اقتصاديةٍ. والحقّ أنّ الاستعمال الزائد عن الحدّ للموظفين كان عادةً ساريةً إلى درجة أن نسبة الموظفين غير المنتِجين في شركات الدولة قد وصل في السبعينيات وبداية الثمانينيات إلى ٥٢بالمئة من مجموع الموظفين. إن الطرق النخبوية للتسيير (البعيدة عن القواعد المتبعة دولياً)، ومنطق الشركات والمركّبات الكبيرة[١٢]، والاستعمال المفرط للتكنولوجيا المتطورة (بل وحتى التجارب التكنولوجية التي لم تثبت نجاعتها بعد) واللجوء الزائد عن الحدّ إلى المؤسسات الأجنبية (عقود المفتاح في اليد والمنتوج في اليد والعقود المفتوحة التي تشمل التكلفة زائداً الأجرة) وتمركز سلطة القرار في دوائر محدّدةٍ، كلّ هذه العوامل ساعدت على تعزيز المزايا غير القانونية غالباً لصالح مجموعةٍ محدودةٍ من المسؤولين في القطاع الصناعي.

(٢) التكاليف الباهظة، التبذير والفساد

إنّ التكاليف الباهظة للتصنيع تعود إلى أسبابٍ بعضها داخليٌ وبعضها خارجيٌ. ولن نتطرق هنا لدورالعوامل الخارجية في التكاليف الباهظة لأنّ هذا مرتبطٌ بالمناخ

(١٢) خلال السبعينيات، وبإيعازٍ من وزارة الصناعة والطاقة، كانت كل المناسبات جيدةً بالنسبة إلى الصحافة الجزائرية لتكرير أن الجزائر تملك أكبر مجمعٍ في أفريقيا أو في العالم العربي في هذا المجال أو ذاك، حسب ما تقتضيه المناسبة.

الدولي، وبتدخل الشركات الأجنبية. وهي علاوة على هذا غير مختصةٍ بالجزائر وحدها، إذ يمكن أن تُلاحَظ في كلّ بلدان العالم الثالث التي تتدخّل فيها الشركات المتعددة الجنسيات(١٣).

وفي المقابل، فإنّ العوامل الداخلية للتكاليف الباهظة تعود إلى طبيعة التصنيع ووتيرته، وهذا ناجمٌ عن اختيار السلطة وسلوك الصناعيين من البيروقراطيين. وتقدير قيمة التكاليف الباهظة يمكن أن يُحسَب استناداً إلى مقارنة الأسعار المستعمَلة في الأنشطة الصناعية المماثلة في الجزائر وأوروبا، حيث إن الأجهزة والمنتوجات المستعمَلة في التصنيع قد تمّ استيرادها من هناك.

ومن بين التكاليف الباهظة في التصنيع، يمكن أن نذكر التالي:

ـ التكاليف الباهظة في البناء والهندسة المدنية والمقدّرة بـ ٢٠ بالمئة من مجموع الاستثمار في أي مشروع.

ـ زيادة قيمة الفواتير المتعلّقة بالأجهزة والتي يمكن أن تصل إلى ٤٠ بالمئة (مثلما هو الشأن مع مركّب صناعة المحرّكات والجرّارات بقسنطينة).

ـ التكاليف الباهظة الناجمة عن النسبة العالية للاندماج الداخلي للشركات الصناعية. وبالفعل فإنّ خلق بعض أنشطة الصيانة داخل المجمّعات الصناعية نفسها يعني عدم الاستعمال الكافي لبعض الورشات الصناعية نتيجةً لوجود أجهزةٍ زائدةٍ عن الحدّ اللازم. ومثل هذه النفقات الزائدة تقدّر بـ ١٥بالمئة من الاستثمار الكلي (حالة الصناعات الميكانيكية)

ـ التكاليف الباهظة الناجمة عن التأخر في تحقيق الاستثمارات الصناعية يمكن أن تقسّم إلى نوعين: فمن جهةٍ هناك التأخر في إنجاز المشاريع الصناعية الذي يؤدي إلى إعادة تقويم السعر الأوّلي للمشروع، كما تمّ الاتفاق عليه في العقد. وبالتالي فإنّ الإضافات في النفقة تختلف من مشروع إلى آخر. ومثل هذا النوع من النفقات الزائدة قد يصل إلى ١٠٠ بالمئة من الكلفة الأوّليّة المتوقّعة، كما كان الشأن مع مجمّع المواد البلاستيكية بسكيكدة. ومن جهةٍ أخرى، فإن النفقات الزائدة الناجمة عن التأخير في إنجاز الوحدات الصناعية، سواء أكانت هذه النفقات الزائدة بسبب النفقات الإضافية الناجمة عن تمديد مدة إنجاز المشاريع أم بسبب خطأ في التصميم، أم بسبب عدم

(١٣) لمزيدٍ من المعلومات حول مسألة أسعار التصنيع الزائدة عن الحد، انظر: المصدر نفسه، ص ١٥٢-١٥٧.

التنسيق بين الأجزاء المختلفة لنفس المجمّع قيد الاعتبار، قد نجم عنها خسائر وسدٌ لباب الربح يُقدّر بحوالى ٣٠ بالمئة من قيمة الاستثمار عن كلّ سنةٍ يتأخر فيها تحقيق المشروع. وبما أنّ التأخرات في إنجاز المشاريع الصناعية تتراوح ما بين ٣ إلى ٧ سنوات (بل وحتّى ٢٠ سنة كما هو الحال مع مجمّع أرزيو للأسمدة المشبعة بالأزوت الذي أنجزته الشركتان الفرنسيتان (Technip et Creusot-Loire) فإنّ النفقات الزائدة والخسارة الناجمة عن هذه التأخرات تمثّل ٩٠ بالمئة إلى٢٠٠ بالمئة من الاستثمار المتوقّع مبدئياً.

تختلف التكاليف الباهظة الناجمة عن تموين الوحدات الصناعية من الخارج باختلاف الوزن النسبي لاستيراداتها. فاستيراد المواد المستعمَلة في التصنيع الذي قامت به شركات الدولة في قطاع الصناعات الميكانيكية والمعدنية والكهربائية تتراوح ما بين ٤٤ بالمئة إلى ٧٣,٥ بالمئة من مشترياتها، وهي تمثّل نفقةً زائدةً تُقدّر بمعدل ٥٨ بالمئة. وهذا يعني أنّنا أمام فاتورةٍ إضافيةٍ، بحيث إنّ الجزائر تدفع قيمةً إضافيةً تُقدّر بـ ٥٨ بالمئة أكثر من تلك التي توجد في السوق الأوروبية، وهذا في كلّ مرّةٍ تُستورَد فيه هذه المنتوجات الضرورية لتشغيل المنشآت الصناعية.

تمثّل كلّ هذه العوامل التي تؤثر في زيادة النفقات خسارةً كبيرةً بالنسبة إلى الاقتصاد الوطني، كما أنّها تؤثّر سلباً في سعر تكاليف المنتوجات الصناعية الجزائرية وفي أسعارها. وهي تمثّل إلى جانب ذلك عائقاً جِدياً أمام إمكانية المنافسة التي تملكها الشركات الوطنية والوضع الاقتصادي والمالي للجزائر ككل[١٤]. وهذه النفقات الزائدة تشمل الفساد، وبعض أشكال الإسراف. وبناءً على العوامل المذكورة أعلاه، فإن النفقات الزائدة المرتبطة بتزويد عملية الإنتاج الصناعي تُقدّر حسب حساباتنا بـ ١,٥ مليار دولار في الفترة ما بين ١٩٦٧ - ١٩٧٨، أي بمعدّل ١,٦٥ مليار دولار في السنة، وهذا المبلغ يمثّل قيمة الثروة المحوّلة نحو الشركات الأجنبية دون أي مقابلٍ حقيقي، و يغطي جزءٌ من هذا المبلغ الفساد. وفي الحقيقة من الصعب التمييز بين الفساد والنفقات الزائدة بسبب تداخلهما. وتمثّل النفقات الإضافية المذكورة أعلاه نفقاتٍ غير لازمةٍ، وهي تسمح للشركات الأجنبية بتحقيق أرباح إضافيةٍ من أجل تجنّب أي أخطارٍ ماليةٍ قد تنجم عن تحويل أموالٍ غير قانونيةٍ لشركائها الجزائريين.

و ـ النتائج

إنّ تسيير الدولة للشركات العمومية تسييراً يعتمد على المركزية المفرطة،

(١٤) المصدر نفسه، ص ١٥٥.

وتوظيف موارد ماليةٍ داخليةٍ وخارجيةٍ مهمةٍ للغاية، من خلال أشكالٍ تنظيميةٍ غير ملائمةٍ، وطرقٍ إداريةٍ بيروقراطيةٍ، ووسائل مراقبةٍ تعسفيةٍ، وضغوطٍ متنوعةٍ للإرغام. وعليه، قد أدّى إلى نتائج غير جيدةٍ.

لقد كانت الأولوية تُعطَى للاستثمار على حساب الجدوى الاقتصادية. كما كان عدم التناسب بين برامج الاستثمار وشروط إنجازها وتمويلها، من بين عوامل أخرى كثيرةٍ، قد تسبّب في اختلال الهيْكلة المالية لمعظم الشركات الصناعية و في عجزٍ مالي مرتفعٍ جداً. ولهذا، فإنّ الشركات العمومية قد عرفت في العام ١٩٧٩عجزاً كبيراً جداً في ميزانيتها، وكانت مهدّدةً بالشلل والاختناق، بل إنّ مدى عجز هذه الشركات وديونها البنكية قد وصل إلى مستوياتٍ مثيرةٍ للانتباه.

إنّ تدفق النفقات الإضافية المرتبطة بالاستثمارات، وتموين الشركات، قد ساهما في زيادة التكاليف المالية. ومن أجل مواجهة هذا الأمر، وبسبب افتقارها للموارد المناسبة، لجأت الشركات العمومية إلى الموارد البنكية ذات الأمد القصير. وقد زاد من حدّة هذا العجز في الخزانة نقص الحزم في تسيير المخزون، وسوء إدارة حقيبة الديون المستحقّة ما بين مختلف الشركات الوطنية. لقد كان مجموع الديون المستحقّة (الديون الداخلية والخارجية، أي بالدينار الجزائري وكذلك بالعملة الصعبة) عن كلّ الشركات الصناعية العمومية يوم ٣١ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٧٨ حوالي ١٧٩ ديناراً جزائرياً، أي حوالى أربعين مليار دولارٍ أمريكي، وهو ما يمثّل ضعف قيمة الإنتاج الخام للبلاد المقدّر بـ ٨٦,٨ مليار دينارٍ جزائريٍ عام ١٩٧٨.

يمكننا عموماً أن نعزو النتائج السلبية للتسيير الحكومي للشركات العمومية إلى عدم توازنها المالي الخطير، ومديونيتها المفرطة، والفساد، والاستعمال غير التام لقدراتها، وكذلك إلى المستوى الضعيف لإنتاجية العمل (٧٧بالمئة أقل من إنتاجية العمل في أوروبا)، وأيضاً إلى المستوى المرتفع للاستثمار الصناعي مقارنةً بفرص العمل الجديدة، وهذا ما يجعله أغلى استثمارٍ في العالم، أي أكثر بخمسة أضعافٍ من المعايير الدولية.

وهكذا، فإنّ القطاع الصناعي الذي كان مكلّفاً مبدئياً بخلق ثرواتٍ، واستقطاب قطاعات الأنشطة الأخرى نحو التطور والتنمية، لم يستطع هذا القطاع أن يكون قادراً على تحقيق أرباح، وعلى تسديد ديونه المالية، بل أصبح على العكس من ذلك عبئاً مالياً ثقيلاًعلى الدولة. لقد تسبّب الفساد وسوء التسيير وازدياد الاعتماد على الخارج، إضافةً إلى مشكلاتٍ عديدةٍ نجمت عن التأطير التكنولوجي، في افلاس القطاع الصناعي العمومي والاقتصاد الوطني.

٢ ـ اتساع دائرة الفساد مع نمو الاستثمارات والواردات (١٩٧٩-١٩٩٠)

على الرغم من الإصلاحات الاقتصادية التي بدأت منذ العام ١٩٨٠، فإن الفساد لم يتمكن من التغلغل خلال الفترة ١٩٧٩-١٩٩٠ فحسب، بل واستطاع أن ينتقل إلى قطاعاتٍ أخرى، وإلى جِهاتٍ اقتصاديةٍ ذات برامج مهمةٍ للاستثمار والاستيراد. ويمكن تلخيص نتائج أهم الأعمال المتخذة خلال هذه المدة في ما يلي:

ـ إعادة التوازنات العامة للاقتصاد والتوازنات الخارجية.

ـ تخفيض الديون الخارجية وتعزيز اندماج الاقتصاد القومي.

ـ استعمال أكبر للمنشآت الاقتصادية الموجودة، وقد وصل هذا إلى ٨٠ بالمئة منذ ١٩٨٣-١٩٨٤ مقابل ٤٠ بالمئة في ١٩٧٧-١٨٧٨، مّما أدى إلى نموٍ في الإنتاج الصناعي يُقدّر بحوالى ٩,٥ بالمئة سنوياً.

ـ الشروع في برامج مهمةٍ للاستثمار في القِطاعات التي شهدت بعض التأخر مثل بناء السدود والعمران والمنشآت الصحية والجامعية، إضافةً إلى بناء الطرق وسكك الحديد والمطارات ومنشآت الإعلام والاتصالات.

ـ إعادة تنظيم الشركات الصناعية من أجل ضمان الشفافية في التسيير وتحسين الأداء الاقتصادي والمالي لطاقة الإنتاج الموجودة من خلال تحكّم أكبر بعملية الإنتاج. وقد وصل عدد المؤسسات عام ١٩٨٢ إلى ٤٨٠ مؤسسةً اقتصاديةً، بينما كان هذا العدد يقدّر عام ١٩٧٩ بـ ١٥٠ مؤسسةً.

إنّ هذه الإجراءات التي اتخذت لإعادة تنظيم الاقتصاد الجزائري من خلال إعطاء الأولوية للقطاعات التي شهدت بعض التأخر لم يغيّر أي شيءٍ بخصوص قضية الفساد، سواء تعلق الأمر بالاستثمارات أم الاستيرادات، على الرغم من أنّ الرقابة التي فُرضت على العقود الكبيرة ابتداءً من العام ١٩٨٠ قد حقّقت وفوراتٍ ماليةً مهمةً للبلاد.

أ ـ الاستثمارات

إنّ التقدير الشامل للفساد في القطاعات الأخرى غير القطاع الصناعي (والتي عندنا بخصوصها مراجع واضحة) شبه مستحيل. ولكن هناك معلومات متوفرة في بعض الحالات وفي بعض الفروع. وحتّى لا نقدّم عرضاً طويلاً ومملاً، فإننا سنقتصر على بعض الأمثلة عن كلّ فرعٍ لنوضح مدى اتساع دائرة الفساد.

(١) الصناعة

استمرت ممارسة الفساد في القطاع الصناعي، ولكن بوتيرةٍ أقل، بسبب توجه الاستثمارات نحو قطاعاتٍ أخرى أصبحت ذات أولويةٍ في هذه الفترة. وبقي القطاع الصناعي متوجهاً بشكلٍ رئيسٍ نحو الخارج لتصميم المشاريع وإنجازها، مثلما كان الحال عليه في الفترة السابقة. وقد تجاوزت الاستثمارات الصناعية ١٠٠ مليار دينار، أي حوالي ٢٠ مليار دولار أمريكي. وإذا طبقنا نفس طريقة الحساب للفترة ١٩٦٧-١٩٧٨ فإنّ مدى الفساد يُقدّر بحوالى ٨ مليارات دولار أمريكي في الفترة ما بين ١٩٧٩ و١٩٩٠.

(٢) النقل

عرف قطاع النقل كثيراً من الفضائح سواء تعلّق الأمر بسكة الحديد أم بالنقل الجوي أو البحري. ولنذكر بعض الأمثلة للاستشهاد فقط:

ـ طريق سكة الحديد بين رمضان جمال وجيجل (أكثر من ١٠٠ كيلومتر)،

أسنِدت مهام إنجاز هذا الجزء من السكة الحديدية إلى الشركة الفرنسية، حيث إنّ عرضها Bouygues كان أحسن من منافسيها عندما أعلنت الشركة الوطنية للسكك الحديدية المناقصَة دولياً. ولكن قبل بضعة أشهرٍ من توقيع العقد وبدء الأعمال، طلبت الشركة الفرنسية إعادة تقويم المشروع بحوالى مليار دينارٍ جزائري، أي ما يقابل حوالى ٢٠٠ مليون دولارٍ أمريكي، وهو ما يمثل زيادة قيمتها حوالى ٣٥بالمئة من القيمة المتفّق عليها في البداية. و قد ادّعت الشركة الفرنسية أنّ مسؤولين في الشركة الجزائرية قد طلبوا منها المشاركة في المناقَصات بعرضٍ منخفضٍ حتى يتم الموافقة على عرضها، ووعدوها بمراجعة قيمة المشروع لاحقاً، بعد موافقة الحكومة الجزائرية على العقْد الجديد. ولم يملك المدير العام الجديد للشركة الجزائرية إلاّ أن يردّ بأنّه لا علم له بهذه الادعاءات، وأنّه ينوي احترام العقد وتطبيق بنوده كما تمّ التوقيع عليه. ولكن الشركة الفرنسية رفضت بدء العمل ما لم تتم مراجعة بنود العقد. وفي العام ١٩٨٩ أعلنت الصحافة الجزائرية أن الشركة قد تمكنت من الحصول على مبلغ إضافي (Bouygues) يُقدّر بمليار دينارٍ (٢٠٠ مليون دولار). وقد حدث هذا عندما صادقَ وزير النقل على ذلك.

ـ وفي إطار المخطّط الخماسي ١٩٨٠-١٩٨٤ كلفت الشركة الوطنية للسكك الحديدية شركةً أجنبيةً ببناء تسعةٍ وأربعين مركزاً لصيانة القطارات والسكك الحديدية.

ويجب أن أبدي ملاحظتين في هذا الصدد عن هذه الصفقة:

كان السعر المتفّق عليه عند توقيع العقد المرتبط بهذه الصفقة باهظاً وغير مبرّرٍ على الإطلاق، هذا من جهةٍ. ومن جهةٍ أخرى فإن عدداً من مراكز الصيانة هذه قد أُهمِلت بعد بنائها ولم تُستعمَل قط.

ـ وفي هذه الفترة نفسها اشترت الشركة الوطنية للسكك الحديدية ٤٠٠ عربةً من شركةٍ فرنسيةٍ بسعرٍ أكبر بكثيرٍ من الأسعار المتوفرة في السوق الأوروبية. وعلى هامش اجتماع اللجنة الجزائرية ـ الفرنسية المشتركة التي انعقدت في باريس في العام ١٩٨٢، أخبر ميشال جوبير (الوزير الفرنسي للتجارة الخارجية) نظيره الوزير الجزائري أنّ عملية شراء هذه العربات يعتريها الفساد. ولدى عودته إلى الجزائر، أخبر الوزير الجزائري رئيس الجمهورية بالأمر وطلب منه أن يفتح تحقيقاً في هذا الشأن، ولكن طلبه لم يشهد أي متابعةٍ.

ـ وبالمثل أثار شراء الطائرات الضخمة (إير باص) في منتصف الثمانينيات عدة تساؤلاتٍ على مستوى الحكومة. وكانت المعلومات التي بحوزة الحكومة آنذاك تشير إلى وجود الفساد في هذه الصفقة، وأنّ اختيار هذه النوعية من الطائرات لم يكن مناسباً. وقد تولّت المفتشية العامة للمالية، وهي جهاز مراقبةٍ على مستوى وزارة المالية هذا الملف، وكُشف على إثره عن وجود عدّة تجاوزاتٍ، علاوةً على سوء اختيار شركة الخطوط الجوية الجزائرية لهذا النوع من الطائرات.

ـ كما يُعتبر حصول الشركة الوطنية الجزائرية للملاحة إثر اتفاقٍ متبادلٍ على ثلاث حاملاتٍ للغاز المميّع مقابل مليار دولار مثالاً واضحاً لممارسة الفساد على مستوىً واسعٍ دون الخوف من التعرض لأيّ ملاحقات. وعند مراجعة وقائع هذه الصفقة المشبوهة ظهر مدى الخسارة التي ألحِقت بالمصالح القومية، كما أشارت إلى ذلك اللجنة البرلمانية التي شُكّلت للتحقيق في هذه القضية في شهر نيسان/ أبريل ١٩٩٠[(١٥)].

(٣) قطاع البناء

كان المخطط الخماسي ١٩٨٠-١٩٨٤ يتوقع انطلاق برامج واسعةً في مجال البنية التحتية الاقتصادية، والأجهزة الجماعية والاجتماعية المهمَلة أو المهمّشة من طرف المخططات السابقة. وكانت الهيْكلة القطاعية للاستثمارات قد اعتُمِدت من أجل التقليل من الضغوط وعدم التوازن بين مختلف القطاعات. ولهذا السبب أصبح قطاع البناء الذي يشمل المنشآت الاقتصادية التحتية (السدود والطرق، الخ،

(١٥) **الوطن**، ٣٠/ ١٢/ ١٩٩٠.

والمنشآت التحتية الصحية والتربوية والتعليمية) من الأولويات. وقد صاحب ازدياد الاستثمار في هذه القطاعات توسعٌ في الفساد. ولنذكر هنا بعض الأمثلة.

(٤) الإسكان

استفاد قطاع الإسكان، كونه من الأولويات، من غلافٍ مالي يُقدّر بـ ١٢٥ مليار دينار، أي ٢٨ مليار دولار، في الفترة ما بين ١٩٨٠ و ١٩٩٠. ومن الناحية المادية، فإنّ بناء منازل جديدةٍ قد عرف تحسناً ملحوظاً ولاسيما في الفترة ما بين ١٩٨٠ و ١٩٨٤، قبل تدهور أسعار البترول في العام ١٩٨٦، وهو ما أثّر كثيراً في الاقتصاد الجزائري.

وفعلاً، تمّ بناء ٤٣٤٠٠٠ وحدةٍ سكنيةٍ (منها ٣٠٩٠٠٠ للقطاع العام و١٢٥٠٠٠ للقطاع الخاص) خلال خمس سنواتٍ مقابل٣٧٩ ٠٠٠ وحدةٍ سكنيةٍ تمّ بناؤها خلال ١٢ سنةً في الفترة ما بين ١٩٦٧ و ١٩٧٨. وبما أن عدداً كبيراً من الوحدات السكنية كان لامركزياً على مستوى الولايات، فإن دائرة الفساد اتسعت على المستوى الجهوي بشكلٍ واضح. ولهذا السبب أيضاً ظهرت للعيان فضائح ماليةٌ مرتبطةٌ بمشاريع للبناء كُلّفت شركاتٌ فرنسيةٌ بإنجازها في ولايات قالمة وأم البواقي وباتنة والجلفة والمدية، . .إلخ (بمعدّل ٤ إلى ٥ آلاف وحدة سكنية في كل ولاية). ولكن سرعان ما ضُرب عليها تعتيم تام.

وفي ما يتعلّق ببناء ٤٠٠٠ وحدة سكنية بقالمة أثبت وجود الفساد اكتشاف رسالةٍ من إحدى الشركات التي تعمل كواجهةٍ من مقّرها في بنما، ومؤرخةٍ يوم ٣١ أيار/ مايو ١٩٨٥، تطلب فيها هذه الشركة تسديد مبلغ ٣,٣٣٢,٤٠٣ من الفرنكات الفرنسية وتحويل المبلغ إلى حسابٍ مفتوحٍ في البنك السويسري بجنيف Societé de Banque Suisse[(١٦)].

نعم، توجد أدلّةٌ على وجود الفساد، ولكنّ هذه الأدلّة غير متوفرةٍ بالنسبة إلى جميع مشاريع البناء المذكورة التي قامت بها شركات أجنبية. إنّ هذه الشركات الأجنبية تمارس الفساد بشكلٍ موّسع حتى تتمكن من الحصول على عقودٍ تجاريةٍ. كما تستعمل الشركات الفرنسية الفسادَ كوسيلةٍ لإقصاء الشركات الأجنبية المنافِسة على السوق الجزائرية، إذ تَعتبر أن هذه السوق بحوزتها وحدها. وعليه استناداً إلى الأربعين أو خمسين ألف وحدةٍ سكنيةٍ التي قامت الشركات الفرنسية ببنائها في هذه الفترة، يمكن أن نُقدّر المبالغ التي اختُلِست عن طريق الفساد بـ ١٣٣,٢٩٦,١٥٠ فرنكاً فرنسياً، أي

(١٦) **المستقبل**، ٦/ ٤/ ١٩٩٠.

بمعدل ٣٠ مليون دولارٍ أمريكيٍ .

ومن جهةٍ أخرى، وبعد الزلزال الذي دمّر مدينة الأصنام في تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٨٠ قرّرت الحكومة استيراد ٢٠,٠٠٠ وحدةٍ سكنيةٍ خفيفةٍ معدةٍ للبناء من أجل الإعادة السريعة لبناء المدينة المدمّرة. إنّ الفساد المرتبط بهذه العملية لم يعد يُخفى على أحد. فقد أشار الإعلام الفرنسي إلى مبالغ ماليةٍ دُفعت كرشواتٍ في بعض الدوائر. بل إنّ المجلة الشهرية **إكسبانسيون** ذكرت أسماء شركاتٍ فرنسيةٍ دَفعت ما قيمتة ١٧,٥ بالمئة من قيمة العقد كرشوة.

بناء معهد باستور

اتضح من فحص ملف معهد باستور من طرف المفتشية العامة للمالية أن بناء هذا المشروع قد تمّت فيه رشى. فقد تُركت بنايات هذا المعهد عرضةً للإهمال وتقلبات الطقس لمدة أعوام. وقد اكتُشِفت هذه الفضيحة لدى الزيارة التي قام بها إلى المكان نفسه وزير التخطيط. ولكن على الرغم من وجود أدلّةٍ على الفساد في هذه القضية، إلاّ أنّه لم تُتخذ إجراءاتٌ قانونيةٌ ضد أحدٍ ما.

التعاونية الوطنية للبناء التابعة للجيش

إنّ مؤسّسة الجيش معروفةٌ بسوء إدارتها وإسرافها والاستيراد التعسفي لمختلف الأجهزة في بعض قياداتها، وهو ما يترتب عليه بطبيعة الحال كثيرٌ من الفساد على حساب الاقتصاد الجزائري. ووجود الفساد في هذه الشركة أو التعاونية معترفٌ به في الأوساط الرسمية، ولكن غياب أي أرقامٍ عن الصفقات التي تقوم بها هذه التعاونية للبناء تحول دون تحديد مدى هذا الفساد.

تُوجد عدّة حالاتٍ للفساد في مجال البناء، مثل بناء السدود ومخازن الحبوب ومركّب رياض الفتح (الذي أوكِل بناؤه إلى شركةٍ كنديةٍ معروفةٍ بتعاملاتها غير القانونية) ومقر وزارة الخارجية (الذي أوكِل مشروع بنائه إلى شركةٍ إيطاليةٍ مديرها العام قريبٌ من الوزير الأول آنذاك كراكسي، والذي كان مرتبطاً بمسؤولين جزائريين كبار).. إلخ. ولكن غياب معطياتٍ محدّدةٍ عن هذه الملفات لا يسمح بتقويم قيمة هذا الفساد أو الأضرار التي ألحِقت بالاقتصاد الوطني من جرائه.

ب ــ الواردات

لقد تطرقنا أعلاه إلى الفساد الناجم عن الاستيرادات في الميدان الصناعي. والآن نتطرق إلى استيراد المواد الغذائية. وتجدر الإشارة إلى أن الجزائر تعتمد على الاستيراد

١٠٠بالمئة في ما يتعلق بالبنّ و٩٠ بالمئة في ما يتعلّق بالسكّر و ٦٠بالمئة إلى٧٠ بالمئة في ما يخص الحبوب والخضار الجافة، ويختلف هذا وفقاً للإنتاج المحلي الذي يعتمد على كمية سقوط الأمطار، و٨٥ بالمئة من المواد الصيدلانيّة و٤٠ بالمئة بالنسبة إلى الحليب واللحم الأحمر. لقد كانت الفضائح المتعلقة باستيراد المواد الآنفة الذكر متكررة الوقوع، ونكتفي هنا بالأمثلة التالية:

المنتجات الصيدلية

اشتُهِر هذا الملف بسبب الفضائح المتكررة التي ما فتئت الصحافة الجزائرية تذكرها منذ ١٩٧٠ وإلى اليوم. ويشتمل هذا الملف على ثلاثة جوانب. فمن جهةٍ طالما حدث أن دُمرت أطنانٌ من الأدوية لأنها استورِدت بعد انتهاء صلاحية استعمالها، ولكن لم تُتخذ أي ملاحقاتٍ قضائيةٍ ضدّ المسؤولين الجزائريين الذين أشرفوا على هذا الاستيراد (وكلهم ينتمون إلى شركاتٍ عامةٍ تحتكر استيراد الأدوية)، ولا ضدّ الشركات الفرنسية المصدّرة، من أجل استبدال الأدوية التي انتهت صلاحية استعمالها أو حتى لتعويض الخسائر التي ألحِقت بالاقتصاد الجزائري. ومن جهةٍ أخرى، فإن احتكار الشركات الفرنسية للسوق الجزائرية، وهو احتكارٌ كاملٌ تقريباً، يسهّل من عملية الفساد و من توقيع كثيرٍ من الصفقات المغشوشة. وأخيراً، فإن أسعار الأدوية المستورَدة من فرنسا أعلى بكثيرٍ من الأسعار المتوفرة في السوق الأوروبية أو العالمية.

الحبوب والخضر الجافة والطحين

إن استيراد الحبوب الذي نتكلم عنه هنا مرتبطٌ بالفترة التي كان فيها هذا الاستيراد حكراً على المكتب الجزائري لاستيراد الحبوب (OAIC). لقد كانت هذه الهيئة المافياوية معروفةً بإدارتها الغامضة وغياب الشفافية في تعاملاتها. فلم تكن هناك مراقبةٌ مسبقةٌ لعقود استيراد الحبوب. ولم تتمكن السلطات العامة من فحص الصفقات التي وقّعتها هذه الهيئة إلا ابتداءً من سنة ١٩٨٠. بهذه الطريقة اكتشف جهاز المراقبة الفارق الكبيرما بين أسعار الاستيراد التي أعلنتها هذه الهيئة وبين أسعار الحبوب في بورصة شيكاغو أو لندن. كانت الجزائر تستورد القمح اليابس من الولايات المتحدة وكندا والقمح الليّن من فرنسا بأسعار تتجاوز الأسعار المعلَن عنها يوم توقيع العقد بـ ٣٠ بالمئة إلى ٣٥ بالمئة(١٧).

---

(١٧) لقد مكنتني كل من **مجلة وول ستريت** و**الفايننشال تايمز**، اللتين كنت مشتركاً معهما، من مقارنة الأسعار المعلَنة في الجزائر مع أسعار بورصة شيكاغو ولندن.

وكما هو الشأن بالنسبة إلى الحبوب، فإن عقود الاستيراد للبن والسكر والحليب. .إلخ، لم تُفحَص من طرف لجنة الموازنات الخارجية إلاّ بعد توقيعها. وقد تبينّ من هذا الفحص أن سعر استيراد هذه المنتوجات أكثر ارتفاعاً من الأسعار المعروضة في بورصات شيكاغو ولندن بمعدل ٣٠بالمئة إلى ٤٥بالمئة. وهذا الفارق الكبير في أسعار استيراد المنتوجات الغذائية والأسعار المتوفرة في السوق العالمية كان مع الأسف عادةً متبعةً، ليس فقط بالنسبة إلى المنتوجات المذكورة أعلاه، بل وكذلك معظم المنتوجات الغذائية المستوردة تقريباً.

وحيث إنّ هذه العقود كانت تُفحص بعد توقيعها، فقد بقيت ملاحظات لجنة الموازنات الخارجية دون أي أثرٍ. كما أن تدخلاتها المتكررة على أعلى المستويات في الدولة لفتح تحقيقاتٍ حول هذه الصفقات المشبوهة قد بقيت دون متابعةٍ. وبما أن الاستيراد المتراكم للمنتوجات الغذائية في الفترة ما بين ١٩٧٩ و ١٩٩٠ قد بلغت قيمتها ١٢٧,٩٣٢ مليون دينارٍ، أي حوالى ٢١ مليارَ دولارٍ، وإذا قدّرنا ارتفاع الأسعار غير المبرّرة للمنتوجات الغذائية المستوردة بـ ٢٠بالمئة (بدلاً من ٣٠بالمئة أو ٤٥بالمئة) مقارنةً بالأسعار الحقيقية، فإننا نُقدّر الخسارة التي ألحِقت بالاقتصاد الجزائري نتيجة الفساد بحوالي ٢٥,٥٨٦ مليون دينار، أي ٤ مليارات دينارٍ خلال هذه الفترة.

٣ ــ ملامح حقبة التسعينيات من الفساد إلى النهب (١٩٩١-٢٠٠٢)

إن هيمنة عددٍ معينٍ من المسؤولين على أجهزة الدولة في أعلى مستوى، ومحاولة تطبيق الليبرالية المتوحشة خلال هذه الفترة، قد تسبّب في اتساع عملية الفساد، وأدى إلى تمركز الثروة في أيدي أقليةٍ، وفي إفقار غالبية الشعب الجزائري. وفعلاً، فقد قُدّر عدد الذين يعيشون تحت خط الفقر في الجزائر بحوالي خمسة عشر مليون جزائريٍ، أي نصف مجموع الشعب.

وفعلاً خلال ذلك العقد كان الفساد منتشراً ومتنوع الأوجه. وبما أن الاستيراد قد انخفض بشكلٍ كبيرٍ بين العامين ١٩٩٠ و ١٩٩٣، إذ بلغت قيمة المستوردات ٧ إلى ٨ مليارات دولار سنوياً، وذلك محاولةً لإعادة التوازن المالي الخارجي، فانخفض الفساد بشكلٍ هائلٍ في هذا الميدان، ولكن لينتقل إلى عملياتٍ مرْبحةٍ أخرى في ظلّ برنامج إعادة الهيكلة الاقتصادية الذي فرضه صندوق النقد الدولي ابتداءً من العام ١٩٩٤.

بلغ الفساد في هذه الفترة درجةً مروّعةً، بحيث يمكننا أن نشبهه بالنهب العلني للثروات الوطنية. وسنقدم في ما يلي فكرةً عن مدى اتساع الفساد في المجالات التالية: حجز الثروات البترولية، الإنفاق العسكري، الاستيراد على حساب الإنتاج الوطني، وتحويل رؤوس الأموال.

أ ـ الاستيلاء على الثروات البترولية

تُعتبر المحروقات الثروة الرئيسية للبلاد، إذ تشكل ٩٧ بالمئة إلى ٩٨ بالمئة من مجموع وارداتها من التصدير بحسب اختلاف الأعوام. وقد تمّ تأميم البترول والغاز عام ١٩٧١، ولكن في العام ١٩٩١ عرفت الجزائر أولّ عمليةٍ للخصخصة، وهو ما فتح الباب على مصراعيه أمام خصْخصة قطاع المحروقات، وبيعه للشركات الأجنبية. وقد انتقل هذا القطاع الذي كان محلّ طمع الفاسدين، ثم ما لبث أن أصبح محجوزاً من طرفهم، شيئاً فشيئاً إلى رقابة المستثمرين الأجانب خلال التسعينيات. وفي نفس الوقت كانت السلطات العمومية تخطّط لخصْخصة شركة سوناتراك، ولكن مقاومة الاتحاد العام للعمال الجزائريين حالت دون ذلك. ومهما يكن من أمر، فإن خصْخصة سوناتراك، ولو جزئياً، يعني تحويل جزءٍ مهمٍ من ريْع البترول لصالح الشركات الأجنبية دون أيّ مقابلٍ واضح.

(١) بيع ٢٥ بالمئة من حاسي مسعود

في العام ١٩٩١، صرّح أحمد غزالي الذي كان آنذاك وزيراً أولاً أنّه مستعدٌ لبيع ٢٥ بالمئة من حقل حاسي مسعود البترولي مقابل ٦ أو ٧ مليارات دولار، وذلك من أجل إعادة إنعاش الاقتصاد الوطني الذي كان في تلك الفترة في تراجع واضح. وقد كانت المعطيات التقنية التي بحوزة شركة سوناتراك، والتي أعدّتها الشركات الأمريكية (De Gloyer) و (Mac Naughton)، أن مخزون حاسي مسعود المتوفّر للضخ يمثل ٦٦ بالمئة من مجموع مخزون البترول في الجزائر الذي كان يقدر آنذاك بـ ٤٧٨ مليون طن. وبيع ٢٥ بالمئة من هذه الكمية يعني بيع ١٢٠ مليون طن، أي حوالى ٩٦٠ مليون برميلٍ من البترول.وبيع هذه الكمية مقابل ٦ أو ٧ مليارات دولار كما تمّ الإعلان عليه، يعني بيع بترول الجزائر للشركات المتعددة الجنسيات بسعر ٦ أو ٧ دولاراتٍ أمريكيةٍ للبرميل الواحد بدلاً من سعر السوق الذي كان يتراوح آنذاك بين ١٨ و٢٠ دولاراً أمريكياً للبرميل.

وهذا يعني أن هذه الصفقة، لو كُتب لها النجاح، كانت ستحرم الجزائر من ١٢ إلى ١٣ مليار دولارٍ أمريكيٍ، وهو ما يمثّل تحويل ثروةٍ هائلةٍ من بلدٍ فقيرٍ إلى بلدانٍ

غنيةٍ. وهذه الهدية الجميلة تفترض بطبيعة الحال تسديد مبالغ خفيةٍ لأصحاب القرار. والآن لو حاولنا أن نصدّق التصريحات التي أعلنها غزالي، والتي مفادها أن المخزون البترولي لحاسي مسعود القابل للضخّ يُقدّر بحوالى ٥ مليارات طن وليس ٤٧٨ مليون طن (وهو ما لا نقبله)، فإن بيع ٢٥ بالمئة من حاسي مسعود يعني بيع ١,٢٥ مليار طن، أي ١٩ مليار برميل. وتكون حينئذٍ الهدية المقدمة للشركات المتعددة الجنسيات مقدّرةً بحوالى ١٢٠ إلى ١٤٠ مليار دولار وفقا لأسعار السوق.

علاوةً على ذلك، فإن فكرة اللجوء إلى الشركات المتعددة الجنسيات لاستغلال المخزون الموجود فكرةٌ غير مقبولةٍ. بينما كان يجب في المقابل تشجيع إشراك الشركات الأجنبية في استكشاف مخزونٍ بتروليٍ جديدٍ من أجل زيادة المخزون الوطني، وذلك باتخاذ إجراءاتٍ تشجيعيةٍ مناسبة. ومن جهةٍ أخرى، أكّد غزالي في العام ١٩٩١ أن بيع ٢٥ بالمئة من حاسي مسعود سيوفّر دخلاً إضافياً يقدّر بحوالى ١٤ مليار دولار خلال بضع سنين، ولكن بسبب زيادة الصادرات. و كشفت الأيام أن هذه التصريحات لم تكن سوى آراء نظرية، وقد سبق لنا أن بيّنا تهافت مثل هذه التصريحات الخيالية والمثيرة(١٨). وفعلاً، فقد كان هدف هذه التصريحات المثيرة التي لا أساس لها هو تخدير الرأي العام الوطني من أجل تحويل مسار بعض المخططات غير المعلنة للسياسة البترولية الجديدة التي تبنّتها الحكومة، وهي مخططات يكتنفها الغموض والفساد. ولقد كانت هذه التصريحات تهدف إلى طمأنة الدول الأجنبية، ولا سيما فرنسا، وذلك بفتح الباب على مصراعيه لشركاتها لاستغلال المخزون الموجود مقابل أرباح معتبَرة. هذا من جهةٍ، ومن جهةٍ أخرى لتقديم الجزائر كبلدٍ غنيٍ، وسوقٍ ممكنةٍ مهمةٍ يمكن أن تكون مصباً لمنتوجات شركاتها.

أمّا هذه البلدان الأجنبية التي تودّد إليها غزالي، فقد ازدادت صادراتها نحو الجزائر بشكلٍ معتبر. لقد كانت حكومة غزالي التي أسّست سياستها الاقتصادية على مجرد بيع ٢٥ بالمئة من حاسي مسعود، تؤيّد فقط تسريع صادرات البترول لأنّها في اعتقادها الطريقة الوحيدة التي ستمكّن الجزائر من الخروج من أزمتها الاقتصادية والمالية وديونها الخارجية المعتبَرة. ولا يُخفى أن اقتصار برنامجها الاقتصادي على مجرّد تصدير البترول يدفع الحكومة إلى إخفاء المشكلات الرئيسة التي يعاني منها الاقتصاد الوطني، مثل ضرورة التنمية الزراعية، وتنظيم اندماج الاقتصاد الوطني، ودفع قطاع

(١٨) لقد انتقدنا وبشكلٍ مفصلٍ اقتراح بيع ٢٥ بالمئة من حاسي مسعود التي تقدّم بها غزالي عندما كان وزيراً أوّلاً. انظر: Brahimi, *Stratégies de développement pour l'Algérie: Défis et enjeux*, pp. 348-352, and مقابلة مع عبد الحميد براهيمي في: **جون أفريك** (*Jeune afrique*) (٢٦ آب/ أغسطس ١٩٩١).

البناء والأشغال العمومية، وتطهير الاقتصاد، وإحداث مناصب عمل، والإصلاح المالي، ومكافحة انتشار الفقر.. إلخ، وهي كلّها تمثل ميادين ملحةً ومهمةً. ولكن مع الأسف، لم يكن الصالح العام ولا التنمية الحقيقية للجزائر ما يشغل اهتمام حكومة غزالي أو الذين نصّبوه. وواضح أن بيع ٢٥بالمئة من حاسي مسعود يتماشى مع منطق النظام العالمي الجديد الذي بدأ منذ حرب الخليج الثانية، والذي يتميّز بسيطرة الولايات المتحدة على المخزون البترولي الهائل في بلدان الشرق الأوسط.

لقد وجدت فرنسا في هذا السياق الوقت المناسب لمحاولة السيطرة من جديد على المخزون البترولي في الجزائر، والذي سبق لها أن اكتشفته في الخمسينيات، ولكن الجزائر أممّتها سنة ١٩٧١ ثم سنة ١٩٨٠. وفي الجملة، لقد أرادت فرنسا أن يكون لها خليجها الخاص. وفي الحقيقة على الرغم من موضعها السياسي والجغرافي الاستراتيجي، فإن الجزائر أصبحت في وضعٍ حرجٍ من جراء ثِقل الديون الخارجية التي تمثّل هدفاً سهلاً للمصالح الفرنسية.

في هذا الإطار، كان القرض المقدّر بـ ١٠٠ مليون دولار أمريكي الذي حصلت عليه سوناتراك من البنك العالمي، علاوةً على تمويلٍ مشتَركٍ يُقدّر بـ ٧,٧ مليون دولار منحتها إياها توتال، وهي شركةٌ بتروليةٌ فرنسيةٌ، من دون شكٍ ذا مغزى. وفعلاً فقد نصّ الاتفاق الموقّع عليه في بداية آب/ أغسطس ١٩٩١ بين الجزائر والبنك العالمي على خصْخصة الأنشطة البترولية، وكذلك اتخاذ تدابير عملاقةٍ لمراقبة أنشطة سوناتراك من طرف البنك العالمي.

لم تكن هذه الشروط مبالغاً فيها وغير متناسقةٍ مع المستوى الضعيف للقرض والقدرة الكبيرة للدفع التي تتمتع بها سوناتراك (حيث كانت واردتها الخارجية تقدر بـ ١٢ مليار دولار سنوياً) فحسب، بل وتبتعد عن التعامل المعهود عند البنك العالمي في السابق. ويبدو أنّ عودة شركة توتال الفرنسية إلى حاسي مسعود، بعد أن أمّمت مصالحها في العام ١٩٨٠، قد خُطِّط وموِّه لها بشكلٍ جيد. إنّ بيع ٢٥بالمئة من حاسي مسعود، الذي قُدّم وكأنّه قرارٌ وطنيٌ من شأنه أنْ ينقذ البلاد، قد تمّ تدبيره في الخارج، ولا يمتّ بأي صلةٍ للمصالح الجزائرية.

كانت سياسة خصْخصة المحروقات، وكذلك التغطية القانونية والمالية والتقنية التي صاحبتها، مستوحاةً من الخارج، حتى وإن كان عملاؤها الظاهرين وغير الظاهرين من الجزائريين، بل وممّن ينتمون إلى حكومة غزالي. ولابدّ أن تكون مثل هذه الهدايا المجانية المقدّمة للشركات البترولية المتعددة الجنسيات من طرف حكومة غزالي والجنرالات الذين يسيطرون فعلاً على السلطة مقابل مبالغ مقنعةٍ وغير معلنةٍ.

(٢) الامتيازات البترولية

ونتيجةً للتراجع الذي عرفته البلاد بسبب تدهور الوضعية الاقتصادية والاجتماعية، استعملت الحكومة ورقة إعادة الانتعاش الاقتصادي المؤسّس على الخصْخصة المقنّعة للمحروقات. وعادت سياسة خصْخصة المحروقات هذه التي بدأها غزالي في العام ١٩٩١، كما أشرنا إلى ذلك أعلاه، لتظهر مجدّداً في العامين ١٩٩٥ و١٩٩٦، وانتهى الأمر باتخاذ الحكومة قوانين جديدةً بخصوص القطاع البتروليّ والغازيّ. ونتيجةً لهذه القوانين الجديدة تمّ توقيع عقود شراكةٍ مبنيةٍ على تقاسم الإنتاج بين شركة سوناتراك وستٍ وثلاثين شركةً بتروليةً دوليةً. ولكن هذه العقود الجديدة لا تستثني اقتسام منتوج المخزون الموجود قبل توقيع العقْد في المستقبل، كما كانت تؤكّد عليه القوانين السابقة لهذه القوانين الجديدة. وفعلاً، فإن الإذن المقدّم للمتعاملين الأجانب لاستغلال الآبار الموجودة آنفا يعني خسارةً تامةً للجزائر، وتخفيضاً في قيمة الموارد الاستراتيجية القابلة للنفاذ، وعدم التجدد. وقد قدّمت الحكومة الجزائرية هذه السياسة الجديدة للخصخصة المقنّعة[١٩] وتصريف المحروقات وكأنها نصرٌ سياسيٌ وماليٌ دوليٌ.

إنّ سياسة النظام الجزائري مبنيةٌ كلها على التزوير والتلاعب بالوقائع والأرقام. وهكذا فإنّ التنازلات المهمة العديدة التي أعطيت للشركات البترولية الأجنبية على حساب المصلحة الوطنية قد قُدمت من طرف الحكومة بشكلٍ انتصاري مزعوم في حين أن الوضعية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد تدهورت بشكلٍ كبيرٍ. والحقّ أنّ هذا النجاح ما هو إلا نجاحٌ للمتورطين في الفساد[٢٠].

ب ــ الإنفاق العسكري

لقد زاد الإنفاق العسكري في هذا العقْد بشكلٍ ملحوظٍ، إذ ارتفع الانفاق في سنة ١٩٩٤ بنسبة ٤٥ بالمئة و١٤٤ بالمئة عام ١٩٩٥ وفي سنة ١٩٩٨ زاد هذا[٢١]

(١٩) لقد تسارعت الأمور في كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٠، حيث إن خصخصة سوناتراك والبنوك وشركات التأمين تأتي ضمن مشاريع الحكومة الجديدة، وهو ما علقّت عليه كثير من الصحف الجزائرية. إن خصخصة مثل هذه القطاعات الاستراتيجية والمربحة لا يمكن تبريره أبداً وهو في الوقت نفسه مجرد تصفيةٍ مجانيةٍ لجزءٍ معتبَرٍ من الثروة القومية.

(٢٠) في ١٩٩٦، أثناء المفاوضة على مثل هذه العقود بين سوناتراك والشركات المتعددة الجنسيات، «كانت الجزائر على حافة الاستسلام ومستعدةً لتقديم تنازلات»، انظر: Hubert Coudurier, *Le Monde selon Chirac: Les Coulisses de la diplomatie française* (Paris: Calmann-Lévy, 1998), p. 232.

(٢١) نقلاً عن: المؤسسة الدولية للدراسات الاستراتيجية للعامين ١٩٩٦ و١٩٩٧.

الإنفاق بنسبة ١٠٠بالمئة ليصل إلى ٢ مليار دولار[٢٢].

ومهما يكن من أمرٍ فإن٢٥بالمئة من بين ٢٠ إلى ٢٢ مليار دولارٍ من الأموال التي أنْعِش بها الاقتصاد الجزائري بين ١٩٩٤ و١٩٩٨، نتيجةً لإعادة جدْولة الديون الخارجية، قد خصّص للإنفاق العسكري. كل هذا تمّ على حساب الاستثمارات المنتِجة. لقد زاد الإنفاق العسكري بشكلٍ سريعٍ لنشر الرعب، في حين كان الفقر ينتشر في كل البلاد، وهو ما زاد في تدهورٍ الوضعية الاقتصادية.

وبعد ١١ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠١، حصلت السلطات الجزائرية على دعم علني من البلدان الغربية، ولا سيما فرنسا والولايات المتحدة وبريطانيا، في محاربتها للحركة الإسلامية منذ العام ١٩٩٢. وأعلنت هذه البلدان بين كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٢ وكانون الثاني/ يناير ٢٠٠٣ استعدادها لبيع مزيدٍ من الأسلحة للجزائر. لِمَ هذا الشراء الهائل للأسلحة؟! ومن هو العدو؟ وإذا كان من الصعب تقدير الأموال المختَلسة نتيجة الإنفاق العسكري إلاّ أنه من المعروف أن الفساد كان دائماً موجوداً عند توقيع الصفقات العسكرية مع الخارج منذ الستينيات.

ج ـ أولوية الاستيراد على الإنتاج القومي

يبدو الإنتاج الوطني مهدّداً في عديدٍ من الوحدات الصناعية بسبب ارتفاع الواردات. وتبدو الأمثلة لامتناهيةً على ذلك لكننا نحدّد منها ما يلي.

(١) الصناعة الميكانيكية

إن الصناعة الميكانيكية مهدّدةٌ بسبب فرض رسوم جمركيةٍ جديدةٍ أقرّها قانون الضرائب للعام ٢٠٠٢. ونتيجةً لهذا من المتوقع أن تنخفض أسعار أجهزة الأشغال العمومية والآلات الزراعية والجرّارات والمحرّكات التي تنتجها الشركات الجزائرية بحوالى ٤٠ بالمئة، في حين أن أسعار بعض القطع المُدْخَلة التي تستوردها هذه الشركات من الخارج سترتفع بنسبة ١٥ بالمئة. وهذا يعني أن المواد المنتَجة في الجزائر ستكون أغلى من مثيلاتها المستوردة من الخارج. هذه القوانين الجمركية الجديدة تهدّد وجود الشركات العمومية المعنية وتؤدي بها حتماً إلى الإفلاس، كما أنّها تسبّب أضراراً بالغةً للاقتصاد الجزائري، ولكثيرٍ من القطاعات الصناعية، علاوةً على تسببها في طرد خمسة آلاف موظفٍ من مناصبهم.

(٢٢) انظر: فتيحة تالحيت، «الفساد: ثمن الإصلاح المضاد،» **الجزائر الحرة** (٩ تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٩٨).

(٢) الصناعات الكهربائية المنزلية

تعرضت المؤسسة الوطنية للصناعات الغذائية الموجودة بتيزي أوزو، والمعروفة بكفاءتها العالية وبقدراتها التقنية، وكفاءة إطاراتها والنوعية الجيّدة لمنتوجاتها، إلى هجماتٍ مختلفةٍ تهدف إلى تحطيمها، كما تعرضت إلى محاولاتٍ لخنقها منذ العام ١٩٩٧[٢٣] عندما تم إيقاف مديرها العام وأحد عشر شخصاً ظلماً، وتم تسليمهم إلى العدالة. وبدأ المدير الجديد باستبعاد سبعةٍ وستين إطاراً من الشركة. وبعد ذلك تمّ إعفاء الشركة من مهمّة التوزيع. أما الأجهزة الكهربائية المنزلية التي تنتجها، فتقوم ببيعها ثلاث شركاتٍ عموميةٍ، وذلك منذ العام ١٩٩٧. وهذه الشركات الثلاث مكلّفةٌ ببيع الأجهزة الكهربائية المنزلية لمؤسسة (ENIEM).

لم تدفع شيئاً للمؤسّسة المنتِجة مما جعل ديونها تتفاقم إلى ١,٤ مليار دينار ما يمثل ٢٥ مرةً قيمة حجم الأجور لهذه المؤسسة. وبالتوازي مع عملية الاستيراد الرسمية، فقد تم تسجيل حصول تجارةٍ غير معلَنةٍ في هذا المجال «فتهريب الآلات الكهربائية صار من مميّزات الشركات المستوردة، وتركيب هذه المنتجات في الجزائر». وعلى سبيل المثال ففي ٧ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٠ انفجرت قنبلةٌ حطّمت المبنى الإداري لشركة (ENIEM) متسببةً في خسائر بقيمة مائة مليون دينار وفي توقيف الإنتاج. إن مجموع هذه العوامل يؤكّد إرادة التخريب التي تقوم بها قوىً خفيةٌ من أجل تدمير الشركات الفاعلة والقادرة على فرض نفسها في السوق.

(٣) الصناعات الغذائية

لم تسلَم هذه الصناعة من هيمنة المستوردين الطفيليين، ولاسيما أن هذا القطاع الصناعي مليءٌ بالنماذج عن الاستيراد المغشوش لمنتوجاتٍ استهلاكيةٍ بتواريخ منقضيةٍ وخطِرةٍ على صحّة الإنسان لتسببها في الموت أو التسمّم بجميع أنواعه. ولكن ليس هذا هو محطّ نظرنا، فالأمر يتعلق بإثبات العمليات التي يتسبّب فيها الاستيراد المغشوش ضدّ الصناعة الجزائرية التي صارت مهدّدةً في أدائها وفي وجودها. وسنكتفي في هذا المجال بإيراد أمثلةٍ ثلاثةٍ :

ـ مصبرات الطماطم

تغطي الصناعة الوطنية من مصبّرات الطماطم الطلب الداخلي بشكلٍ كاملٍ. فخلال سنة ٢٠٠١ بلغ الإنتاج الجزائري من هذه المصبّرات ٥٠ ألف طنٍ، يُضاف

(٢٣) **الوطن**، ٩/ ٩/ ٢٠٠٠.

إليها مخزونٌ يُقدّر بـ ٢٠ ألف طنٍ، بينما يُقدّر الطلب بنسبة ٦٠ ألف طن. وتشغّل تلك الصناعة قرابة ١٠٠ ألف شخصٍ في جميع مستويات الإنتاج. في هذا الإطار أصبح استيراد كمياتٍ ضخمةٍ من مصبّرات الطماطم يمثّل تهديداً للإنتاج الجزائري[٢٤]. كذلك يجد المنتجون الجزائريون أنفسهم في حالة عدم استقرارٍ نتيجة التهديد الذي تمثّله المنافسة غير النزيهة لهم، والتي تبرز في مظهريْن: الأول، إلغاء التعريفات الجمركية الذي يُطبّق عادةً على مصبّرات الطماطم المستورَدة. وأدّى ذلك إلى تخفيض سعر المنتوج المستورد، والثاني، أنّ هذه الطماطم المستوردة بكمياتٍ كبيرةٍ لا تستجيب لشروط الصحة والجودة.

ـ شركات الطحين

على الرغم من الاكتفاء الحاصل في القطاع، إلا أن السلطات العمومية أعطت الإذن بإنجاز مائة مطحنةٍ جديدةٍ، واستيراد معدّاتٍ بقيمة ٨٠٠ مليون دولار[٢٥]، وهنالك ثلاث ملاحظاتٍ تفرض نفسها في هذا الاطار:

ـ عدم وجود سوقٍ لهذه المطاحن الجديد، و لاسيما أن أغلب هذه المطاحن، إنْ لم نقل كلّها، تبقى مغلقةً بعد إنشائها.

ـ والأخطر من ذلك أن الأجهزة التي تُستورَد من أوروبا الشرقية وإيطاليا ثبت أنها مستعمَلةٌ وغير مصّنفةٍ مع أنه تمّ استخلاصها بأثمان معداتٍ جديدةٍ، وأن هناك عدداً من المطاحن لم يتم تشغيله بعد إنجازه.

ـ المطاحن العمومية والخاصة تتذمر جميعها من العدد الكبير للمطاحن ومن المنافسة غير النزيهة مع المواد المستورَدة من الصنف نفسه.

ـ إنتاج الحليب

لقد صار قطاع الحليب أيضاً قطاعاً شديد الحساسية نتيجة استيراد كمياتٍ كبيرةٍ منه. ففي سنة ١٩٩٩ أُجبِرت عدة شركاتٍ للحليب على التخفيض في إنتاجها بنسبة ٣٠ إلى ٤٠بالمئة، ورفضها قبول الحليب الطازج من المنتجين الجزائريين، وذلك من أجل تسويق الحليب البودرة المستورَد قبل أن تنتهي صلاحيته[٢٦]. فمراقبة سوق الحليب كما هو الشأن بالنسبة إلى المواد الحسّاسة يتم من طرف حفنةٍ من الناس

(٢٤) انظر: **الوطن،** ٣٠/ ٩/ ٢٠٠١.

(٢٥) معلومة وردت في الصحافة الجزائرية في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٢.

(٢٦) لقد أوردت هذه العناصر من معلومة الصحافة الجزائرية في حزيران/ يونيو ١٩٩٩.

المقرّبين من السلطات، وذلك على حساب المستهلِكين والمنتِجين والاقتصاد الوطني.

ـ إنتاج الكبريت

توسّع تهريب الكبريت خلال السنوات الأخيرة لفائدة البارونات الذين لا يدفعون الضرائب ولا الرسوم الجمركية. وقد ارتفع هذا التهريب الذي يمثل ١٠ بالمئة من مجموع المعاملات إلى ٩٠ بالمئة في سنة ٢٠٠٢[٢٧]. وتدرّ هذه المعاملات على البارونات فائدةً خالصةً تُقدّر بـ ١٠ ملايين دولار في السنة. كذلك فإن التجارة الممنوعة تهدّد بشكلٍ مباشرٍ وجود الشركات العمومية والخاصة لصناعة الكبريت. وقد تم إيقاف نشاط ٢٠٠ شركةٍ إلى درجة «أنه لا يوجد عود كبريتٍ جزائري واحدٍ في السوق» كما أوردت ذلك صحيفة **الوطن** حسب أقوال منتجٍ اضطر إلى غلق وحدته الإنتاجية.

لقد أرغم هذا النوع من عمليات الاستيراد غير المشروع الذي يتمتع بحريةٍ جمركيةٍ العديد من المنتجين على إغلاق وحداتهم الإنتاجية. وهذا لا يمكن أن يتحقق بدون تعاونٍ من مسؤولين جزائريين. وهكذا وجدت الدولة الجزائرية نفسها مخصْخَصةً وخاضعةً لأحكام مجموعةٍ من المسؤولين المفسِدين.

د ـ الاحتكار التجاري ونقل رؤوس الأموال

يُعتبَر السوق الموازي بطبيعته احتكارياً وفاقداً للنزاهة من الناحية الاقتصادية. فالاحتكار يعدّ منبعاً للإثراء الكبير والسريع وللمداخيل الوافرة، ويتصاحب عادةً مع وظائف طفيليةٍ يتم بها التغطية على تدفق الموارد المالية الحقيقية.

(١) الاحتكار التجاري

تهتم الأنشطة التجارية الاحتكارية عادةً بالإنتاج المستورَد خارج حدود الإطار الرسمي. فاستيراد السلع الاستهلاكية الصناعية والأجهزة يتم عادةً عبر قناة «الحقيبة» (وهي تجارة فردية) أو «استيراد بدون أداءات»[٢٨]. وقد مثّل إلى حدود فترة ١٩٨٩ و١٩٩٠ من ٨٠ بالمئة إلى ٩٠ بالمئة من جملة الاستيراد الرسمي للسلع ومُنح هوامش احتكاريةً ضخمةً. وفي هذا الصدد، نذكر نموذجاً لبيان جسامة هذه الظاهرة في إطار

---

(٢٧) **الوطن**، ٢١/ ٨/ ٢٠٠٢.

(٢٨) استيراد بدون أداءات: على إثر الإنخفاض الشديد في قيمة الدخل الجزائري الذي نتج عن انخفاض سعر البترول منذ سنة ١٩٨٦ فقد اتخذت الحكومة الجزائرية إجراءً يسمح للمستثمرين باستيراد السلع ودفع المبالغ المخلّدة بالعملة الصعبة بالاعتماد على السوق الموازية وليس على البنوك.

حوارٍ قامت به اليومية **المجاهد** بتاريخ ٣١ أيار/ مايو ١٩٨٩ اعتبر فيه وزير التجارة في ذلك الوقت أن بعض صنّاع الأجبان يشرفون بأنفسهم على استيراد المواد الأوليّة المخصّصة للتحويل، ثم يبيعونها على حالها، ويحقّقون من خلالها أرباحاً غير شرعيةٍ تُقدّر بـ ١١٠ مليون دينار، أي ما قيمته ٣ ملايين دولار في السنة.

هذه الظاهرة تعاظمت وأصبحت أكثر خطورةً منذ إبرام اتفاقٍ مع صندوق النقد الدولي FMI سنة ١٩٩٤ طالب بموجبه هذا الأخير بتحرير التجارة الخارجية. كذلك تطور عدد شركات الاستيراد والتصدير من ٣٠٠٠ إلى ٤٠٠٠ شركةٍ خلال سنواتٍ قليلةٍ. ويُستعمل عددٌ كبيرٌ من هذه الشركات كواجهةٍ للمبادلات المغشوشة. فدورها يكمن في تضخيم فواتير السلع المستورَدة (الفرق بين الثمن الحقيقي والثمن المعلَن يبرز من خلال دخلٍ مصرفي يتم إيداعه في الخارج) أو تصور عمليةٍ تجاريةٍ مزيّفةٍ (بتعاونٍ مع مستثمرٍ أجنبيٍ) لَلاستيلاء على أموالٍ عموميةٍ، ونقل العملة الأجنبية إلى الخارج.

(٢) نقل رؤوس الأموال

بدأت عمليات المضاربة على الدينار منذ إنشاء العملة الجزائرية في الستينيات. وقد صاحب ذلك عدم قابليتها للتحويل حتى حدود الثمانينيات، إذ كان الدينار يساوي يومئذٍ الفرنك الفرنسي في العمليات الرسمية المحدّدة من طرف البنك المركزي الجزائري. بينما يُحوّل الفرنك الفرنسي في السوق الموازية بأربعة دنانير. فارتبطت عمليات المضاربة بالاستيراد، وبتواجد مئات الآلاف من المهاجرين الجزائريين في فرنسا الذين يعتبرون أن تحويل دخْل العمال المهاجرين والمتقاعدين عبر قناةٍ غير رسميةٍ أكثر نفعاً بالنسبة إليهم. كانت عمليات المضاربة التي استحوذت عليها بسرعةٍ الشبكات المافياوية محدودةً نوعاً ما من حيث الحجم. ولكنها تسارعت حول الدينار إثر التخفيضات المتكررة التي حصلت في قيمته منذ العام ١٩٩١، ولاسيما تلك التي حصلت سنة ١٩٩٤ بعد توقيع الاتفاق مع صندوق النقد الدولي، والذي تمّ في إثره التخفيض في قيمة الدينار مقابل الفرنك الفرنسي بنسبة ٢٥٠ بالمئة.

حين تمّ إلغاء احتكار الدولة لعملية الاستيراد وتحرير التجارة الخارجية، حصل طلبٌ كبيرٌ على العملة الصعبة الأجنبية سواء عبر البنوك (يتم تحويل الدينار فيه حسب النسبة المخصصة للمستثمرين) أم عبر السوق الموازية حيث يرتفع مستوى الصرف بالنسبة إلى تجارة الحقيبة والاستيراد بدون أداءات. وهكذا سيتضخّم خلال التسعينيات الاستيراد بدون أداءاتٍ، وسيصل إلى درجة تحريك الموارد المالية الضخمة خارج القناة البنكية. ويضاف إلى هذا التحولات البنكية التي تقدّر باثنيْ مليار دولارٍ في السنة،

والتي تتناسب مع التصدير والاستيراد المغشوش دون أداءاتٍ(تضخيم في الفاتورة، فساد، استيراد مزيّف، فوترة للأجهزة المستعمَلة على أساس أنها جديدة. . .).

في هذا الإطار الذي تمّ فيه تضخم عدد الأثرياء الجزائريين سواء في الجزائر أم في أوروبا، فإنّ كتاباً ظهر سنة ٢٠٠٠ يحدّد بشكلٍ متحفظٍ عدد هؤلاء بسبعة عشر اسماً تصل ثروتهم إلى ستين مليار سنتيم (أي ما قيمته أكثر من ٦ ملايين دولار) و١٠٠٠ مليار سنتيم (أي أكثر من ٢٠٠ مليون دولار)[٢٩]. أما في ما يخص الجزائريين المقيمين في أوروبا، فلقد تمكّن المعهد الفرنسي للإحصاء والدراسات الاقتصادية من إحصاء ٩٩,٠٠٠ رئيس شركةٍ من أصلٍ جزائري يستخدمون قرابة ٢,٢٠٠,٠٠٠ عامل، بينما يتعدى رقم الأعمال لهؤلاء مليار أورو. وهناك رجلٌ أصبح في العام ١٩٩٢ حين بلغ عمره ٣٢ سنةً، مالكاً لشركة نقلٍ جوي تملك ٣٤ طائرةً، وبنكاً خاصاً، ومختبراً صيدلانياً، وتلفزةً خاصةً (قناة بثٍ تلفزي)، وقد صار ملياردیراً في خلال بضع سنواتٍ فقط. أما الشركة القابضة، فهي تشغل قرابة ١٢٥٠٠ عاملٍ، وتبلغ قيمة أعمالها مليار دولارٍ سنوياً.

ينتج من كلّ ذلك أن الجزائر وعلى الرغم من توفر ٢٢ مليار دولارٍ سنوياً من مداخيل التصدير خلال عدّة سنواتٍ متتاليةٍ، فإن معدّل البطالة بلغ فيها ٤٥ بالمئة سنة ٢٠٠٢ و١٧ مليون شخص يعيشون تحت مستوى الفقر من ضمن ٣٢ مليون نسمةٍ، إضافةً إلى النازحين من الأرياف الذين يقدّر عددهم بأكثر من أربعة ملايين شخصٍ فرّوا من مساكنهم في الجبال خلال التسعينيات. ملخص القول إن الجزائر بلدٌ غنيٌ لكن شعبه فقير، وإن أقليةً تحتكر مؤسّسات الدولة، و تعمل على نهب ثروات البلاد.

أدّى الفساد، والأعمال غير الشرعية، وتحويل الأموال العامة، والأعمال الطفيلية، والإثراء غير المشروع والسريع والبيروقراطية التي غالباً ما تُنتج الفساد) وتجاوز القانون، وتحدّي العدالة وتكديس الثروات من طرف أقليةٍ في فترات قصيرة، والاعتماد ليس على الجهد، وإنما على الخديعة والإجراءات غير المشروعة، إلى أن عدد الأعمال غير الشرعية ونسبتها تجاوز اليوم الخيال. هذا كله أدّى أيضاً إلى تفاقم عدم المساواة الاجتماعية في بلدٍ يعيش أكثر من نصف سكانه تحت خطّ الفقر. وتفاقمت المسافة بين أقليةٍ ثريةٍ (ثروات في غالب الأحيان حُصّلت بطرقٍ غير شرعيةٍ) وأغلبيةٍ تناضل ضدّ البطالة والفقر، والعوز. وهذا أدّى إلى ظهور عداءٍ من طرف السّكان للسّلطة العامة التي تُعدّ مسؤولةً عن التّدهور المتزايد للوضعية

---

(٢٩) Rachid Naïli et Adel Sayad, *Les Milliardaires algériens* (Alger: Ed Lalla Sakina, 2000).

الاقتصادية و الاجتماعية. وهذا ما شحذ منذ عدة سنواتٍ إرادة المجتمع لتغيير النظام في إطارٍ ديمقراطيٍ.

السؤال الذي يطرحه إذاً عددٌ كبيرٌ من الجزائريين، والكثير من المراقبين الأجانب يتمثل في معرفة ما إذا كان ممكناً بالنسبة إلى الجزائر الخروج من هذه الوضعية المأزومة الحالية، و تجنب الأفظع. إذا كان ذلك ممكناً، كيف؟. هذا ما سنراه في الجزء الأخير من هذا العرض.

٤ ـ ضرورة التغيير أمام تحديات الحاضر والمستقبل

سنقوم في هذا الجزء باقتراح الإجراءات الكفيلة ليس بمحاربة آفة الفساد فحسب[٣٠]، بل وللخروج بالجزائر من المأزق الذي توجد فيه منذ العام ١٩٩٢، وتحضيرها لمستقبلٍ أفضل على المستويات الثلاثة السياسية والاقتصادية والاجتماعية. إن المقاربة العامة تمثل الإطار الأكثر ملاءمةً لمواجهة كافة الآفات.

٥ ـ ضرورة الرجوع إلى التمشي الديمقراطي

من الواجب أن نبيّن أوّلاً أنه بين السنوات ١٩٩٢ و ٢٠٠٣، تداول على السلطة في الجزائر أربعة رؤساء دولةٍ، وتسعة رؤساء حكوماتٍ، ومائات الوزراء، من بينهم من أعْفي بعد عدّة أشهرٍ من تعيينه، بينما كان الجنرالات أصحاب القرار، وما زالوا جميعاً في وظائفهم. لقد كان الثمن فعلاً غالياً. فعلى مدى أحد عشر عاماً ظلت الجزائر لا يمكن التعرّف إليها، وتم الرجوع أربعين عاماً إلى الوراء. في بداية القرن الواحد والعشرين وبعد أربعين سنةً من الاستقلال، تساءل البعض إذا لم تكن وضعية الجزائر أفضل تحت الحكم الاستعماري منه تحت النظام الاستعماري الجديد الذي يشرف عليه «حزب فرنسا». يبيّن مجرد طرح مثل هذا السؤال خطورة الوضعية التي وصل إليها اليوم النظام الجزائري.

---

(٣٠) بالطبع يوجد عدد من الأعمال المنشورة من طرف صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، ومن طرف بعض الجامعيين، حول الصراع ضد الفساد، الذي أصبح موضوعا عالمياً (إن لم نقل موضة) من أجل تشجيع الكفاءة في الحكم، ولكن المقاربة تبقى نظريةً وغير ذات تحكم في الواقع. يمكن أن نرجع بعض هذه الأعمال، مثل: جورج العبد، George Kopits, «Gouvernant et transition économique,» papier présenté à The Conference Cosponsored by the Kyring Republic and the IMF, 1998; George Kopits and Jon Craig, *Transparency in Government Operations*, IMF Occasional Paper; no. 158 (Washington, DC: International Monetary Fund, 1998); *Good Governance: The IMF's Role* (Washington, DC: International Monetary Fund, 1997), and Thomas Wolf and Emine Gurgen, *Improving Governance and Fighting Corruption in the Baltic and CIS Countries: The Role of the IMF* (Washington, DC: International Monetary Fund, 2000).

إن الشعب الجزائري يرفض بأغلبيته الساحقة كلاً من الاستعمار والاستعمار الجديد المباشَر وغير المباشَر. من أجل هذا، حان الوقت لإعادة السيادة إلى الشعب الجزائري في إطارٍ من الشفافية، والديمقراطية، والمصالحة الوطنية. و يمر الحوار الوطني حول ذلك بالضرورة عبر مرحلةٍ انتقاليةٍ تتمثل بوجهٍ خاصٍ في :

ـ وقف إراقة الدماء.

ـ رفع حالة الطوارئ.

ـ تحرير كافة المعتقلين السياسيين.

ـ نزع السلاح عن الميليشيات.

ـ إلغاء كافة النصوص التشريعية والتنظيمية القمعية التي تم اتخاذها منذ كانون الثاني/يناير ١٩٩٢.

ـ وقف التصرفات القمعية.

ـ احترام الحريات، ومن بينها حرية التعبير، وحرية وصول ممثلي الأحزاب السياسية إلى وسائل الإعلام الثقيلة التي يستمر عملها بواسطة ضرائب المواطنين.

أ ــ إعادة بناء الثقة

من أجل إعادة بناء الثقة والمصداقية، لا بدّ من وجود مجموعة من الشروط :

ـ إعادة بناء المبادئ الحقيقية للعدالة الاجتماعية والتقدم الاقتصادي والاجتماعي وغيرها من المبادىء الأساسية التي يجب أن تمارَس في كنف ديمقراطيةٍ حقيقيةٍ .

ـ تطهير الصفوف والتمثيل الفعلي للمواطنين وللرأي.

ـ المقاومة الفاعلة وعلى جميع مستويات المسؤولية ضدّ كلّ أشكال الفساد، وسوء الأداء المالي، وفي الأعمال. وبشكلٍ عام ضدّ كل أشكال الإثراء غير الشرعي.

ـ إضفاء ديمقراطيةٍ حقيقيةٍ على الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية، ووسائل الإعلام، ولاسيما على الإذاعة والتلفزة العمومية التي يجب ألا تكون عرضةً للتلاعب لأسباب لا يمكن البوح بها، ويجب أن تكون مفتوحةً لكلّ الأحزاب السياسية الممثلة بكل موضوعية.

ـ الاختيار الممكن لأناسٍ مدعوين إلى شغل وظائف عليا في مجموع قطاعات العمل في إطارٍ من الشفافية، وعلى أساس شروطٍ موضوعيةٍ، ولا سيما النزاهة،

والكفاءة، وخدمة المصلحة العامة والمجموعة الوطنية.

ـ إعادة بناء الثقة والمصداقية الناتجة عن تطبيق هذه الإجراءات والتي يمكن أن تتدعم بإسهام المواطنين في تطبيق السياسة الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية للبلاد.

ب ـ إعطاء المسؤولية للمواطنين

يتطلب ذلك العمل في ثلاثة اتجاهاتٍ:

- **التطبيق الفعلي للامركزية**. وهذا يتمثل في تدعيم تأطير الولايات والبلديات، وحلّ المسائل المالية المحليّة من أجل تحديد المداخيل المالية الخاصة بالمجموعات المحلية. كذلك فإن اللامركزية الجهوية تتطلب إعطاء مزيدٍ من المسؤولية للذين تمّ انتخابهم وللمواطنين من أجل إحكام المراقبة الشعبية، والتكفل بمشاكل التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية .

- **تطوير المجهود والعمل في إطار من الكرامة** عبر تطبيق برنامج شاسعٍ حافلٍ بالمعلومات الموضوعية والتربية السياسية والمدنية. بالتوازي مع ذلك، فإن التحديات الحقيقية للمرحلة القادمة، وكذلك مختلف الصعوبات يجب أن يعلم بها المواطنون من أجل تحسيسهم وإشراكهم في تحّمل المسؤولية .

- **وضع نسقٍ متكاملٍ للمجازاة الإيجابية والسلبية**: وذلك بتشجيع الشفافية، وإبراز جانب الاستحقاق كشرطٍ يجب إلحاقه بعدّة جوانب أخرى من أجل تشجيع المبادرة في أية وظيفةٍ كانت والانخراط النزيه، والقدوة الحسنة، والوفاء في العمل، والمبادرة والخلق. وهذا ما يعطي دفعاً جيّداً، وحافزاً للمجهود الذي تقوم به الإطارات والعمّال في جميع قطاعات العمل وعلى جميع المستويات الوظيفية.

ـ **تحريك وحفز المواطنين في إطار بديلٍ ديمقراطي** عن السلطة القائمة، ويجب على كل القوى السياسية أن تتجاوز ضيق التحزّب من أجل المصلحة العليا للوطن .

٦ ـ الإصلاحـــات

سنتطرق إلى أهم هذه الإصلاحات في المجاليْن الجبائيّ والإداريّ على سبيل المثال:

أ ـ الإصلاح الجبائي

تعاني الجزائر من نظام جبائي غير واقعي، وغير عادلٍ، ومعقّدٍ، وغير فاعلٍ، ولصالح الأغنياء. إنّ مجموع المداخيل الجبائية مثلت قرابة ١٩بالمئة من الدخل الخام

خلال العشريتين الأخيرتين. وبالطبع فان الفساد، والغش والتهرّب الجبائي[٣١] يقلّل بشكلٍ كبيرٍ من مردودية الدخل مباشرةً. يجب القيام بإصلاحٍ جبائيٍ عميقٍ يحقّق الأهداف التالية:

- يجب أن يكون النظام الجبائي الجديد تعبيراً عن العدالة الاجتماعية، وأن يوزّع بشكلٍ عادلٍ و مرحلي على كل الأشخاص الخاضعين للضريبة، وأن تمثل الضريبة أداةً لتشجيع الأنشطة الإنتاجية من أجل تمكين المؤسسات الصناعية والفلاحين من تطوير الدخل، وأن تكون قادرةً على تمويل نفسها لتوسيع أنشطتها وخلق وظائف جديدةٍ، والمشاركة بهذا الشكل في النموّ الاقتصادي.

- اتخاذ إجراءاتٍ من أجل تبسيط الضرائب والشفافية في جميع العمليات الجبائية، واستعمال المعلوماتية والتكوين المناسب للأشخاص وتطوير التصرف في الضرائب، بما يمثل أدواتٍ ثمينةً لإضفاء الشفافية والفاعلية في الحرب ضدّ فساد إدارة الضرائب، وضدّ الغش والتهرب الضريبي.

- يجب أن يوضع نسقٌ جبائيٌ جديدٌ جِهويٌ ومحليٌ من أجل تمكين المناطق من التحكّم والتصرّف في مداخيلها الخاصة بهدف إدارةٍ أفضل لمجهود التنمية المحلّية. كذلك فإن نسق الملائمة هذا يضع على ذمة البلديات الفقيرة مداخيل إضافيةً في إطار التضامن الوطني.

ـ أمّا في ما يخصّ النفقات في الميزانية ذات الأصول الجبائية، فان ذلك يخضع إلى أهدافٍ ذات مصلحةٍ عامّةٍ تفاضليةٍ، على أساس أن مقاومة الفقر تكتسي أولويةً مطلقة.

سيكون لمثل هذه السياسة الجبائية وقعٌ اقتصاديٌ واجتماعيٌ عظيمٌ، ولاسيما إذا كانت مصحوبةً بإصلاحٍ للنظام الاداري.

ب ـ الإصلاح الإداري

يتوجّب الإصلاح الإداري في إطار محاربة الفساد، و من أجل تحسين نوعية الخدمات المسداة إلى المواطنين. فالإدارة الجزائرية، المعروفة بإجراءاتها الثقيلة الداكنة، والبيروقراطية المنتِجة للفساد، يجب أن تكون في خدمة المواطنين وليس العكس. ويجب على الموظفين الذين يحصلون على أجورهم من خلال الضرائب التي يدفعها المواطن أن يكونوا أقلّ غطرسةً وأكثر قرباً من اهتمامات المواطنين. وعليهم أن يكفّوا

---

(٣١) (trabendisme) مصطلح كثير الاستعمال في الجزائر للإشارة إلى تهريب المواد المغشوشة والاحتكارية.

عن التلاعب بالقوانين لمصلحتهم الشخصية على حساب المصلحة العامّة، وأن يقوموا بخدمة المواطنين بطريقةٍ أكثر تواضعاً وفي إطارٍ كاملٍ من الشفافيّة. إن أي إصلاحٍ إداريٍ يجب أن يقوم على إعادة تنظيم الإدارة ولامركزيتها.

-**إعادة تنظيم الإدارة** حسب منهج حديثٍ وفعّالٍ في خدمة الشعب. فالهدف الأول الذي يجب أن يرسم هو رفع الإنتاجية ومردودية العمّال. فينبغي على الإدارة أن تتخلّص من الثِقَل البيروقراطي المعطّل للإجراءات الإدارية. فلن تكون هذه ممكنة التحقيق إلا من خلال الناس الذين يديرونها ويعملون بها.

ـ **اللامركزية الإدارية**، وذلك بإسناد المسؤوليات التي تعدّ من ضمن مهام السلطات المركزية إلى ممثلي المجموعات المحلية (ولايات وبلديّات). وذلك لإدخال حركيةٍ متطوّرةٍ للعمل بها. و تشمل اللامركزية جانباً أساسياً يتمثل في اختيار الأولويات والأعمال المحلّية، بمعنى أنها تسمح بتقويم فعلي للإمكانيات المحلّية، والتغطية الجيدّة للحاجيات المحلية الأساسية. غير أن الإصلاحات يجب أن تمتد إلى ميادين حساسةٍ أخرى مثل العدالة، والتربية، والصحة. . إلخ.

ج ـ وضع استراتيجية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية

على المدى الطويل يفرض نفسه من أجل مواجهة التحديات والتحولات التي تميّز عالم اليوم. هذه الاستراتيجية لا يمكن أن تُفرض من الخارج ولا أن تكون مطابقةً وخاضعةً لظروفٍ آنية. فالتفكير يجب أن يكون شاملاً وعميقاً، وأن يتم التعرض إلى المشاكل الأساسية مثل التعليم والتكوين والبحث العلمي والتقني، والفلاحة، والصناعة، والسكن والبنى التحتية الاقتصادية والاجتماعية. فمكان الإنسان يجب أن يكون مركزياً عند القيام بهذا العمل العظيم.

(١) الإنسان محرّك التنمية الشاملة وهدفها

يجب على كل عملٍ يخصّ التنمية الاقتصادية والاجتماعية أن ينطلق مبدئياً من الإنسان ويصل إلى الإنسان، ويعني ذلك:

- مقاومة الفقر والجهل والمرض.

- التوزيع العادل للثروات وللدخل.

- استخدام فائض الثروات لأهدافٍ استثماريةٍ.

- الإسناد العادل للمداخيل المالية إلى جميع قطاعات الإنتاج حسب سلّمٍ يبين الأولويات الموضوعة مسبقاً.

- دفع العمال بفضل مناخ الأخوة، والتعاون، والأداء المشترك الذي يجب أن يسود داخل أماكن العمل. وهذا من شأنه أن يشجع المبادرة، والإخلاص، والانضباط، وهي أسسٌ مهمةٌ لزيادة الإنتاج ورفع الانتاجية.

- خلق فرصٍ جديدةٍ للعمل.

- تكافؤ الفرص.

- شحن الكفاءات.

- الاستيعاب والتحكم والتأقلم مع التكنولوجيات.

- التطور الاقتصادي والاجتماعي .

فتعدد هذه العوامل يؤدي إلى تحسين ظروف العيش الاقتصادية والاجتماعية التي تبيّن أنه في مجتمع إسلامي، يجب أن يكون الإنسان محلّ انشغالٍ مركزي لكل سياسةٍ تنمويةٍ. من جهةٍ أخرى، من الضروري أن نذكر أن العمل يشكّل المصدر الوحيد لإنتاج الثروات. ويعود الفضل إلى ابن خلدون الذي بيّن بكل صلابةٍ علميةٍ مفاهيم العمل والقيمة وتوزيع العمل خمسة قرون قبل دافيد ريكاردو وكارل ماركس[٣٢].

يبدو أن إعادة الاعتبار إلى العامل الإنساني للخروج من وضعية التخلف يغدو إلزامياً، لإعطاء الإنسان الذي كرّمه الله[٣٣] المكانة التي يستحقها بوصفه محركاً للتنمية، وأن يكون حراً، لأن التنمية تتضمن النهوض بالإنسان ومشاركته الفاعلة، ومسؤوليته في التمشي الخاص ببناء اقتصادٍ وطني تستفيد من ثماره المجموعة الوطنية. هذا ما يفسر الطابع التواصلي والدائم لمجهود التنمية ليس لتحسين مصير الأجيال الحاضرة فحسب، بل لضمان انتقال أغلب المنافع في أحسن الظروف إلى الأجيال القادمة، وذلك بتكريس التضامن فعلياً بين مختلف الأجيال. فالإسلام لا يعتبر مجتمعاً ما مكوّناً من قبائل متناحرةٍ أو أشخاص تتعارض مصالحهم، فيصيرون عرضةً للخلافات المرتبطة بالسوق، ولكن كمجموعاتٍ يسود فيها جو العمل والجهد والأخوة والتضامن والتعاون.

---

(٣٢) أبو زيد عبد الرحمن بن محمد بن خلدون، **المقدمة** (القاهرة: دار النهضة المصرية، [د. ت.])، الجزآن ٢ ـ ٣، الفصل ٥.

(٣٣) ﴿**ولقد كرمنا بني آدم وحملناهم في البر والبحر ورزقناهم من الطيبات وفضلناهم على كثير ممن خلقنا تفضيلا**﴾ [**القرآن الكريم**، «سورة الإسراء،» الآية ٧٠].

إنّ تنظيم الاقتصاد على هذه الأسس سيسمح بالتغطية الحقيقية للحاجات الأساسية للسكان في فتراتٍ زمنيةٍ معقولةٍ، وذلك بالنظر إلى الإمكانيات الكبيرة التي تزخر بها الجزائر. ولكن بشرط أن تتغير الوضعية الحالية، وأن تكون النخبة ومختلف العاملين في جميع مستويات الآلة الاقتصادية في خدمة المجموعة، وتعطي المثل بتصرفاتها في إدارة الشؤون العامة (إخلاص، نزاهة، كفاءة، وجدية). فإذا كانت الأبعاد الإنسانية والروحية تم احترامها في إطار تصور ووضع سياسةٍ اقتصاديةٍ، يمكن إذاً أن نثبت أن شروط التنمية الشاملة قد اجتمعت. ولهذا يجب أن ينحصر التفكير على وجه الخصوص في النهوض بالموارد البشرية.

(٢) تطوير الموارد البشرية

يجب أن تسعى كل استراتيجيةٍ للتنمية الاقتصادية إلى تحقيق العدالة الاجتماعية، والطموح إلى الاستخدام الكامل لقوى العمل الموجودة إذا كانت مرتكزةً على القيم الإسلامية. غير أن النهوض بالإنتاجية في العمل، وتحسين القدرة الاقتصادية، والتحكم في التكنولوجيا، واللجوء إلى المناهج التنظيمية العلمية، تعدّ شرطاً أساسياً للنمو الاقتصادي المتواصل والمدعوم والخالق لفرص الشغل المشروطة بتحسين النظام التعليمي، والنهوض بالمستوى العلمي والتقني للمجتمع، وتحسين أداء القطاع الصحي: لأن أمةً صحيحةً وقويةً يجب أن ترتكز على دعامتينْ: التربية والصحة[٣٤].

ـ التنمية وتحسين المنظومة التربوية

يجب أن نذكر أن الإسلام يشجّع على المعرفة والعلم، وكي يحصل انسجامٌ مع تعاليم الإسلام، فهناك مجهودٌ كبيرٌ يستحق أن يقدّم في الجزائر سواء على المستوى الكيفي والكمي بعد عشريةٍ حمراء مليئةٍ بذكرياتٍ فظيعةٍ ومدمّرةٍ للقيم الإسلامية في المجتمع. فلازم إذاً أن ينخرط الفكر الذي يحمل رؤىً تحثّ على ضرورة تحقيق ترابطٍ وانسجام أكبر في المنظومة التربوية، واندماج حقيقي بين مختلف مراحل التعليم، ولكن ليس فقط لتحسين الكفاءة ومستوى المعرفة، وإنما للإجابة عن التحولات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الحالية والمستقبلية[٣٥]. فقطاع التربية يُعدّ محوراً

(٣٤) يبدو أن هذين القطاعينْ الصحة والتعليم هما ما تم إهمالهما من طرف السلطات العمومية خلال العشرية ١٩٩٠ وخاصةً منذ أن تم الاتفاق بين الدولة الجزائرية وصندوق النقد الدولي الذي يشترط تخفيض المصاريف الاجتماعية للدولة.

(٣٥) انظر: «Economic Development in an Islamic Frame Work,» paper presented at: *Studies in Islamic Economics: A Selection of Papers Presented to the First International Conference on Islamic* =

أساسياً حاملاً للآمال الكبرى الخاصة بتطوير الكفاءة. ولهذا فالجزائر يجب أن تقدّم مجهوداً إضافياً في هذا المجال بإعادة الاعتبار للنسق التربوي في ثلاثة اتجاهات :

- تحسين مستوى التعليم في كل المراحل .

- تحسين إدارة المنظومة التربوية وأدائها، وذلك بالرفع من مستوى وكفاءة الإطار التعليمي والإداري والتسيير في القطاع التعليمي. كذلك عقْلنة الإدارة، والفعل المدروس والمنظّم حول تكاليف المنظومة التربوية الذي ينبغي أن يجرّ إلى التخفيض من التكاليف الراجعة إلى الأداء، وإلى التخفيض من تكاليف إنشاء البنية التحتية المدرسية والجامعية(٣٦) .

- إعادة صياغة التكاليف المخصصة للتعليم بتوزيع عادلٍ للقروض على مستوى كامل تراب الوطن من أجل تحملٍ أفضل للحاجيات في هذا المستوى، حاجيات المناطق الريفية والمعدّة من أجل تحقيق تكافؤ الفرص بالنسبة إلى جميع الأطفال.

يسمح مجموع هذه الإجراءات بتحسين مستوى نموّ الموارد البشرية، ويكثّف من فرص البلد في السيطرة بشكلٍ أفضل على مجهود التنمية الشاملة، فتمثّل إعادة التأهيل، والتحكم في مصاريف التعليم، وفي تحسين نوع التعليم، أحسن السبل في محاربة الفقر في إطار استراتيجية للتنمية الشاملة. وبالطبع، فالتعليم العالي يجب أن يكون موضوع اهتمامٍ من أجل تحسين الكفاءات، والتكفل بالأهداف الثلاثة التالية :

- تكوين المكوّنين.

- التكوين الجامعي لحاجات التأطير في البلد.

- البحث العلمي والتقني.

ففي مجال البحث العلمي والتقني، فإن المسألة تكمن في التخلص من النقل المحاكي للمعارف والتقنيات وللثقافة المفروضة. وهذا ما يميز الوضعية الحالية بما فيها من تبعيةٍ ثقافيةٍ وتكنولوجيةٍ إلى البلدان الغربية. وبينما يمثّل البحث العلمي والتقني أداةً قويةً لتغيير مجتمعٍ ما، فإن على الجزائر أن تتخذ الخطوات نحو تحقيق قدرةٍ تقنيةٍ

= *Economics, held at Makka, under the Auspices of King Abdul Aziz University, Jeddah, February 21-26, 1976 (Safar 21-26, 1396 H.)*, edited by Khurshid Ahmad (Delhi: Amar Prakashan, 1983).

(٣٦) في قطاع التعليم تخصص تكاليف الآداء إلى قرابة ٢٥ بالمئة في بلدان العالم الثالث حسب مصادر ذكرتها PNUD التقرير الدولي حول التنمية البشرية ١٩٩١ بينما يمكن تخفيض تكاليف البناء في الجزائر، حسب اعتقادنا من ٢٥ إلى ٣٠ بالمئة انظر : Brahimi, *Stratégies de développement pour l'Algérie: Défis et enjeux*, pp. 216-219.

وعلميةٍ في حرية اتخاذ القرار كهدفٍ بإمكانه إدماج العلم والتقنية في إطار تركيبة التمشي نحو التنمية.

وهذا يتطلب وضع بنيةٍ تحتيةٍ إنتاجيةٍ، وإنتاج برنامج قوي للتعاون مع دولٍ أخرى من العالم الثالث في هذا المجال. فمع تحسن المنظومة التربوية في جميع مراحلها، فإنه بمقدوره أن يوصلنا إلى حركيةٍ في التغيير الاجتماعي تمكّن من الرفع من مستوى الحياة بالنسبة إلى المجموعة، وتقلّص من اللامساواة غير المفهومة في منح الأجور، كما أنها تمكّن من الإثراء عبر التعميم للعمل بمراحل.

- تحسين قطاع الصحة

تعدّ مقاومة سوء التغذية والأمراض ضرورةً ملحةً. فمن المهم أن تُتّخذ إجراءات للتحسين من مستوى الصحة في البلاد. فتصور وتنفيذ سياسةٍ صحيةٍ جيدةٍ مبنيةٍ على تطوير التربية الصحية، والوقاية، وإسداء الخدمات العلاجية الأولية، وتحسين تنظيم وتسيير النظام الصحي، وعقْلنة النفقات سيؤدي إلى تقدمٍ ملحوظٍ في هذا الميدان وحسب توقيتٍ معقول.

إنّ وضع هذه السياسة الصحيّة الديناميكيّة ضروريٌ من أجل الاستجابة للحاجيات الصحية للبلاد بتجهيز البلاد بتغطيةٍ صحيةٍ قادرةٍ على الاستجابة لحاجة السكان ولا سيما في الأماكن الريفية. ولكي تحصل نجاعةٌ أكبر، فإن السياسة الصحيّة المفترَضة يجب أن تستجيب للأهداف التالية: إعادة توزيع البنية التحتية (عدم نسيان الوحدات الصحية الحقيقية)، وتحسين تكوين الإطار الطبيّ وشبه الطبيّ (من أجل تحقيق توزيعٍ عادلٍ لهذا الإطار على مجموع أرض الوطن، ومحاربة تمركزه في المدن الكبرى فقطً، ووضع سياسة معالجةٍ صحيةٍ ناجعةٍ وعقلانيةٍ، ولاسيما عند تنظيم قطاع الصحة وإدارته)[٣٧].

بشكلٍ عام، إن تحسين قطاع الصحة، والتطوير الصحيح للنظام التعليمي، يمكن أن يسهماً بشكلٍ إيجابي في تحسين نوعية الحياة الاجتماعية، و في الرفع من مستوى التنمية بالبلاد. وهكذا فتطوير الموارد البشرية يمكن أن يلعب دوراً مجدياً في وضع استراتيجيةٍ للتنمية على المدى الطويل، وذلك ببناء قاعدةٍ سليمةٍ لتطوير الأنشطة الإنتاجية ضمن مجهود التنمية.

(٣٧) هذه المسائل تم تحليلها بشكلٍ تفصيلي، انظر: Abdelhamid Brahimi, *Justice sociale et développememt en économie islamique (Paris: Pensée universelle*, [1993]), pp, 261-264.

وللكتاب طبعة عربية، انظر: عبد الحميد براهيمي، **العدالة الاجتماعية والتنمية في الاقتصاد الإسلامي** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٧).

(٣) تطوير الأنشطة الإنتاجية

يجب أن تجسّد الأنشطة الإنتاجية الأهداف الأساسية الكبرى لاستراتيجية التنمية الشاملة. فمقاومة الفقر تقتضي أن تستهدف التنمية القطاعات الخالقة لوظائف الشغل، وذلك بالتركيز أولاً على الوسائل المحلية. فالأنشطة الإنتاجية مثل الفلاحة والصناعة وقطاع البناء والأشغال العامة تمثل أرضيةً لمقاومة البطالة وضعف التشغيل، الذي وصل في السنوات الأخيرة إلى حدودٍ خطيرةٍ.

(أ) التنمية الفلاحية

تمثل الفِلاحة في الجزائر أولويةً قصوى، ولاسيما أن العجز والتبعية الغذائية قد وصلا إلى حدودٍ مفزعةٍ. فلذالك ينبغي في المستقبل أن يتم بعث برنامج واسع على مستوىً لم يسبق له مثيلٌ في مجالات استصلاح الأراضي، وغرس الأشجار، وتربية الماشية، وتحديث التقنيات الفِلاحية من أجل رفع مستوى الإنتاج النباتي والحيواني. ويتطلب تحسين المردودية الفلاحية تغيير شروط الإنتاج، والرفع في عدد المساحات السقَوية، والتحديث والمكْننة، وتكوين المنشّطين والمعلمين، والحصول السريع على القروض باللجوء إلى المزارَعة والمضارَبة والمشارَكة، أو المشارَكة المتناقصة...)، كذلك الحصول على وسائل الإنتاج بأثمانٍ معقولةٍ في متناول الفلاحين الصغار.

أخيراً، ومن أجل قلب اتجاه النزوح الريفي والمساهمة في استقرار سكان الأرياف، فإنه يمكن التفكير في تطوير الريف، بفضل تغيير شروط الإنتاج، والتكفل بالمشاريع الاجتماعية (السكن، توفير الكهرباء بالأرياف، إنجاز بنيةٍ تحتيةٍ للمدارس والمراكز الصحية...)، وذلك من أجل خلق ظروفٍ ملائمةٍ، والمساهمة في ازدهار الاقتصاد الريفي. إن

مجموع هذه الشروط يمكن أن يسهم في الرفع من دخْل سكان الريف، وذلك في سعيٍ دائمٍ إلى الاستئصال التدريجي للفقر، والتخفيض من التبعية الغذائية للخارج.

(ب) التنمية الصناعية

يتطلب تطبيق استراتيجيةٍ للتنمية الاقتصادية تحقيق أهدافٍ سياسيةٍ مثل التحكم والتأقلم مع التكنولوجيا، والاندماج بين القطاعات الاقتصادية، والاندماج بين مختلف القطاعات وتنمية الصناعات الصغرى والمتوسطة. في ما يتعلق بتنمية الصناعات الصغرى والمتوسطة، ينبغي أن تشجّع السلطة العمومية القطاع الخاص الوطني بهدف الاستثمار في الصناعات الصغرى والمتوسطة وفي الصناعات

التقليدية، ولكن على أسسٍ موضوعيةٍ دون شروطٍ إداريةٍ إكراهيةٍ لخلق وظائف الشغل، والاستجابة لمتطلبات الاستثمار والاستهلاك، وتغطية الحاجات الاجتماعية الملحة.

كذلك فإن الاعتماد على تقنيات العمل المكثّف يجب أن يعطي الأولوية لتنمية الصناعات الصغرى والمتوسطة ضمن تمشٍ شاملٍ يؤطّر للتصنيع، ويسعى إلى تدعيم اندماج الاقتصاد الوطني، وتوسيع السوق الداخلية، وخلق فرصٍ للشغل، والتخفيض من استيراد المواد الاستهلاكية الصناعية. كذلك فالتنويع الصناعي يستحق التشجيع بتنظيم استغلال قدرات الإنتاج المسخّرة لتغطية الحاجات المتزايدة للاستهلاك، ولاسيما المواد الغذائية واللباس، والتجهيز المنزلي، وكذلك الحاجات الثقافية والترفيهية باستخدام مواد أوليةٍ محلية.

يحتل تطوير أنشطة الصيانة في هذا المجال مكانةً تفاضليةً. فعدا كونها تمثل امتداداً للتجديد التكنولوجي، فإن التحكم في الصيانة يمكّن من تحقيق تقدم سريع في مجال الإنتاج والإنتاجية، والاستخدام العقلاني والمتواصل للأجهزة المتاحة. فالتحكم بالصيانة يسمح بالقيام بإنتاج قطع الغيار، وإنتاج مواد صناعيةٍ تُستخدَم في القطاعات الصناعية والفلاحية أو النقل والخدمات. فبإمكان الصيانة أن تخلق أنشطةً صناعيةً متعددةً يمكن التحكم بها، وتكون موفّرةً لفرص العمل في القطاعات الميكانيكية، والمعدنية، والكهربائية. فتعدّ قطاعاً مهماً من أجل تدعيم اندماج الآلة الإنتاجية الوطنية، ومن أجل التواصل التقني والاقتصادي بين مختلف وحدات الإنتاج والمؤسّسات، وبين مختلف قطاعات الاقتصاد الوطني من أجل تكريس قاعدةٍ اقتصاديةٍ وطنيةٍ مؤهّلةٍ لإعادة إنتاج نفسها على أسسٍ صحيحة.

فإذا اعتبرنا الطابع الامتدادي للاقتصاد الوطني، فإن الصناعة الصغرى والمتوسطة التي تستخدم تقنيات العمل المكثّف، يمكن أن تؤسّس محوراً أساسياً في استراتيجية التنمية بفضل تأثيره الحيوي ولاسيما في التشغيل. أما الزيادة في الأجور التي تنتج من هذا العمل فيمكن أن تساهم في تحفيز النشاط الاقتصادي، والتخفيض من الفقر، والتحسين في مستوى حياة العمال، وفي تحسين مستوى الحياة.

(ج) تطوير البناء والأشغال العمومية

يمثل استخدام تقنيات العمل المكثّف محوراً هاماً في استراتيجية التنمية، لأن هذا القطاع، بوصفه خالقاً لفرص الشغل، يمكن أن يستجيب للحاجات الاجتماعية والجماعية من خلال تحقيق البنية الأساسية الاقتصادية (السكن، السدود، الطرقات، سكك الحديد، المنشآت المدرسية والجامعية، المراكز الاستشفائية، وسائل التخزين

والتوزيع. . . الخ)[٣٨]. يمكن تصور ووضع مثل هذه البرامج في إطار سياسة استثمارٍ وطنيةٍ متناسقةٍ تتضمن أنشطةً مترابطةً في مجالات:

- تشجيع تنمية الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية في المناطق الريفية والمناطق المحرومة بالتحديد.

- بعث برنامج استثمارٍ واسعٍ في قطاع صناعة مواد البناء (الإسمنت، الآجر، الحديد، النجارة البلاستيكية. . .)، وذلك بخلق وحداتٍ صناعيةٍ خفيفةٍ على كامل التراب الوطني من أجل توفير مختلف المنتوجات الضرورية للبناء بأثمان في المتناول، وتشجيع البناء في جميع الاتجاهات.

- تشجيع الخلق والتكثيف من مراكز الدراسات وشركات الإنجاز التي تغطي كافة المجالات (الترميم، الكهرباء، النجارة. . .).

- إكثار مراكز التكوين المهني والتأهيل في كامل المجالات المرتبطة بقطاع البناء، وذلك تشجيعاً للعمل في القطاعات التي تشكو من قلة اليد العاملة.

- اتخاذ الإجراءات الرامية إلى تحسين مستوى وكفاءة اليد العاملة في مختلف المجالات.

يدفع مجموع هذه الإجراءات المدعومة بواسطة برنامج طموح لتشجيع البناء والأشغال العامة بالوسائل المحلية باتجاه التقليص جوهرياً من الفقر، ويسهم في التكفل بالحاجات الاجتماعية الأساسية والرفع من مستوى النمو الاقتصادي، وذلك حسب نسقٍ سريع. فتطوير الفلاحة والصناعة وقطاع البناء والأشغال العامة من شأنه في النهاية أن يسمح بتكثيف خلق فرصٍ للشغل والتقليص التدريجي من الفقر، وأيضاً في الرفع من المستوى الاقتصادي والاجتماعي للبلاد.

وفي ختام هذا الجزء الثاني يبدو أن الرجوع إلى التمشي الديمقراطي وتطبيق الإصلاحات وإنتاج برنامج شاملٍ للتنمية الاقتصادية والاجتماعية يعدّ السبيل الوحيد للخروج بالجزائر من الوضعية الحالية المأزومة والكارثية، ويضعها على طريق السلم والاستقرار والنمو الاقتصادي والاجتماعي. وتُعدّ الإجراءات المقترحة في هذا المجال ضروريةً، ولكنها ليست كافيةً لأنها ذات بعدٍ داخلي.

---

(٣٨) J. Gaude and H. Watzlawick, «Employment Creation and Poverty Alleviation Through Labour-Intensive Works in Least Developed Countries,» *International Labour Review*, vol. 131, no. 1 (1992), pp. 3-18.

كي تتطور الجزائر يجب ألا تكون منقطعةً عن بقية العالم، ولكن أن تأخذ في الحسبان مختلف العوامل الخارجية. وتتميز بداية القرن الواحد والعشرين بطغيان العولمة (التي تستغلها الولايات المتحدة من أجل فرض هيمنتها على الاقتصاد العالمي) والتكتلات الإقليمية في أوروبا وآسيا وأمريكا. وينبغي على الجزائر أن تدمج هذا العامل في إطار سعيها إلى تقوية مجهودها الداخلي، وذلك بإدماج استراتيجيتها للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في إطار تمشٍ إقليمي، ليس كتابع لأوروبا أو إلى الفضاء الأورو ـ متوسطي (كما تسعى إلى القيام به الحكومة الجزائريّة ودولٌ عربيةٌ أخرى)، ولكن من أجل خلق فضاءٍ اقتصاديٍ بأبعادٍ ثلاثةٍ: مغاربي، وعربي، وإسلامي. فالمكانة الطبيعية التي تحتلها الجزائر توجد في إطار هذه الدوائر الثلاث المترابطة: المغرب العربي، والوطن العربي، والعالم الإسلامي، ولاسيما إذا ماعلمنا أن الإدماج الاقتصادي لهذه المجموعات الثلاث يتنزل في مسيرةٍ طويلة الأجل، ومرحلية تُنفّذ على مستوىً اقليميٍ متعدد الأقطار.

يمثّل خلق فضاءٍ اقتصادي إقليمي ضرورةً استراتيجيةً ويسمح للجزائر، وكذلك الشأن بالنسبة إلى دولٍ أخرى ذات شأنٍ، بالتخلص من هيمنة القوى الاقتصادية الغربية، ويسمح بتوسيع فرص الاستثمار، والإنتاج والتبادل والتعاون المالي، على المستوى الإقليمي لمصلحة مجموعة الدول التي يهمها الأمر[٣٩].

خاتمة

إن المشاكل ذات طبيعةٍ هيكليةٍ ومتعددة الأبعاد. فهي ناتجةٌ من عوامل داخليةٍ وخارجيةٍ متشابكة، ولكن العوامل الداخلية أكثر حدّةً، وهي المسؤولة عن انهيار الوضعية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، وعن تقوية تبعية الجزائر للخارج. وتجد الأزمة المتعددة الأبعاد التي تعيشها الجزائر أساسها في طبيعة النظام نفسه. فبعد ثورةٍ تحريريةٍ مسلّحةٍ كانت هي نفسها موضوع انحرافاتٍ متعددةٍ، أصبح النظام ذا طبيعةٍ سلطويةٍ، عبثيةٍ، متغطرسةٍ وأبويةٍ منذ سنة ١٩٦٢، وذلك على الرغم من تعدد الأشكال والطرق التي اتبعتها الحكومات خلال المراحل الأربع التالية: ١٩٦٢-١٩٦٥؛ ١٩٧٩-١٩٩١؛ ١٩٩١-١٩٩٢: إلى اليوم.

إن غياب الديمقراطية والحريات، ولاسيما حرية التعبير، ورفض كل نقدٍ بنّاءٍ،

(٣٩) لمزيد من التفاصيل حول مسألة التكامل الاقتصادي المغاربي وحول التكامل الاقتصادي في العالم العربي، انظر: عبد الحميد براهيمي: **المغرب العربي في مفترق الطرق في ظل التحولات العالمية** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٦)، ص ٤٤٨- ٤٦٠، و**أبعاد الإندماج الاقتصادي العربي واحتمالات المستقبل** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٠)، ص ٢٠٤ ـ ٣٨٣.

والطريقة الحزينة في اختيار المسؤولين والقائمة على القطبية (Cooptation)، وعقلية التحزب، أدّت منذ الستينيات إلى خلق مناخ غير نقي، تطوّر إلى إيجاد قطيعةٍ بين الحاكم والمحكوم، وأجّج أزمة الثقة التي هزّتَ النظام الجزائري ثم عصفت به. ولقد حان الوقت بالنسبة إلى الجزائر للخروج من هذا المأزق. وهذا ممكن طبعاً بفضل تكريس السلم، والمصالحة الوطنية، وبناء الديمقراطية، وحرية التعبير وانسحاب الجيش وأجهزة الأمن من الحياة السياسية الوطنية، واحترام الدستور، وإرادة الشعب في إطارٍ من الشفافية.

يشكّل مجموع هذه العوامل الشروط الضرورية لإحداث حقبةٍ جديدةٍ تكون واعدةً. فالجزائر تزخر بالإمكانيات الكبيرة، وتمتلك فضاءً جغرافياً واسعاً جداً، وهي مليئةٌ بالموارد البشرية والمادية والمالية. كما أن الشعب الجزائري مسلمٌ بنسبة ١٠٠بالمئة، ويبقى متعلقاً بالإسلام وبالحضارة العربية الإسلامية في أغلبيته الساحقة، بينما يعلمنا الإسلام الوحدة، والأخوة، والتضامن، والعدالة الاجتماعية، والاستقامة، والسلم والتسامح.

إنّ كلّ مجهودٍ للتنمية الداخلية يجب أن يكون مصحوباً في الوقت نفسه بمجهودٍ جدي لإعادة بناء المغرب العربي والاندماج الاقتصادي للوطن العربي، وخلق مجموعاتٍ إقليميةٍ في بقية العالم الإسلامي. فالبعد المزدوج الروحي والمادي للإسلام، وتجسيد القيم الإسلامية على شكل برامج تنميةٍ واندماجٍ إقليمي يعطي الجزائر وكافة الدول العربية والإسلامية الفرصة للخروج من المأزق التي توجد داخله، وذلك بالتخلص من عُقَد الطبقات الحاكمة التي تعيش على هامش شعوبها وطموحات هذه الشعوب.

فالأوامر القرآنية تضع على السطح الحاجة المزدوجة للوحدة بين التفكير والفعل ووحدة العمل في إطار الأمة[٤٠]. فإذا تمت ترجمة هذه الأوامر القرآنية إلى مفاهيم

---

(٤٠) ﴿يأيها الذين آمنوا اتقوا الله حق تقاته ولا تموتن إلا وأنتم مسلمون. واعتصموا بحبل الله جميعاً ولا تفرقوا واذكروا نعمت الله عليكم إذ كنتم أعداء فألف بين قلوبكم فأصبحتم بنعمته إخواناً وكنتم على شفا حفرة من النار فأنقذكم منها كذلك يبين الله لكم آياته لعلكم تهتدون. ولتكن منكم أمة يدعون إلى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر وأولئك هم المفلحون. ولا تكونوا كالذين تفرقوا واختلفوا من بعد ما جاءهم البينات وأولئك لهم عذاب عظيم. يوم تبيض وجوه وتسود وجوه فأما الذين اسودت وجوههم أكفرتم بعد إيمانكم فذوقوا العذاب بما كنتم تكفرون. وأما الذين ابيضت وجوههم ففي رحمة الله هم فيها خالدون. تلك آيات الله تتلوها عليك بالحق وما الله يريد ظلماً للعالمين. والله ما في السماوات وما في الأرض وإلى الله ترجع الأمور. كنتم خير أمة أخرجت للناس تأمرون بالمعروف وتنهون عن المنكر وتؤمنون بالله ولو آمن أهل الكتاب لكان خيراً لهم منهم المؤمنون وأكثرهم الفاسقون.﴾ [**القرآن الكريم**، «سورة آل عمران،» الآيات ١٠٢ ـ ١١٠].

اقتصاديةٍ حديثةٍ، فإن ذلك يدل على الأهمية التي يعطيها الإسلام لتوحيد الجهود من أجل بناء فضاءٍ اقتصاديٍ إسلاميٍ شاسع. ففي أيامنا، يعدّ الاندماج الاقتصادي الإقليمي بين الدول الإسلامية (حسب تكتلاتٍ)، ضرورةً من أجل الحفاظ على الهوية الحضارية، ومن أجل التخلص من التبعية المتعدّدة الأشكال للخارج.

تعقيــب

علي بن محمد[*]

لقد جاءت هذه الورقة شاملةً لجميع الجوانب التي تسلّط الضوء الكافي على ظاهرة الفساد عبر كلّ الفترات الزمنية التي عرفتها البلاد منذ استقلالها عام ١٩٦٢. وعلى الرغم من بعض التحفظات على ترجمة بعض الاستعمالات المحلية الجزائرية التي أرى أنها لم تؤدَّ بكيفيةٍ سليمةٍ ومفهومةٍ[١]، فإنه يسعدني أن أنوّه بجودة الترجمة وصحتها وسلامتها بشكلٍ عامٍ.

وقبل الشروع في مناقشة الباحث في عددٍ من الآراء التي بسطها والنتائج التي توصل إليها، فإننا نود أن نبدأ من تصحيح فكرة السكوت عن جرائم الفساد قبل العام ١٩٩٠، فقد استوقفنا تأكيد الباحث الذي تضمنه قوله: « قبل العام ١٩٩٠ كان الخوض في مسألة الفساد من المحرّمات» وكان الأخ عبد الحميد قد أثار زوبعةً كبرى عندما صرّح في آذار/ مارس ١٩٩٠، بأن حجم الفساد قد بلغ إلى ذلك الوقت، أي من ١٩٦٢ أو من ١٩٦٧ إلى سنة ١٩٩٠ حجماً يقدّر بـ ٢٦ مليار دولارٍ. أما عن السكوت عن الفساد فإن الأمانة التاريخية تقتضي أن نذكّر الأخ عبد الحميد بأن أصوات المناضلين وإطارات حزب جبهة التحرير بدأت في وقتٍ مبكّرٍ نسبياً تشير إلى نشأة السلوكات المنحرفة، بل وإن الرئيس هواري بومدين نفسه قد تناولها طولاً وعرضاً في خطابيْ قسنطينة وتلمسان، في أواخر عهده عام ١٩٧٦، ولكن بطريقته

(*) أستاذ جامعي جزائري ووزير سابق.

(١) مثل استعمال جمع «القوّاد» لكلمة «قايد» (بالقاف البدوية، كالجيم القاهرية) وتجمع عند الجزائريين على «قياد» (بنفس النطق البدوي) وهم موظفون من أيام حكم الأتراك تسلّم لهم السلطة على رأس العشائر لمراقبتها وضمان ولائها. وقد احتفظ الفرنسيون بهذا التنظيم، بنفس التسمية (CAID) إلى أن ألغي عام ١٩٥٩.

ومن أمثلة ذلك العنوان هو «الرجوع إلى التمشي الديمقراطي» ولم أفهم معنى «التمشي»، وأظن أن المقصود هو ما يسمى في الجزائر «العودة إلى المسار الديمقراطي».

الخاصة التي تعتمد على التلميح بدل التصريح، وفي آخر خطابٍ له وهو ينصّب في بداية صيف ١٩٧٧، لجان الإطارات الحزبية التي أوكل إليها مهمة الإعداد لمؤتمر جبهة التحرير، حيث أشار إلى هذا الموضوع، وحذّر من أن «حبة البطاطا الفاسدة ستفسد الكيس كله»، إذا لم تُعزل عنه وترمى بعيداً قبل استفحال الفساد بالعدوى(٢).

بعد وفاة بومدين، انعقد المؤتمر الرابع للحزب، وهو الذي تم فيه (من الناحية الرسمية) تعيين الرئيس الشاذلي بن جديد أميناً عاماً، وترشيحه لخلافة بومدين في رئاسة الجمهورية، وكان موضوع الفساد الذي بدأ يطل برأسه في كثيرٍ من قطاعات الإدارة والإنتاج، حاضراً في كل الأذهان، وكان المناضلون يتهامسون به. ولكن بعد سنةٍ ونصفٍ انعقد المؤتمر الاستثنائي للحزب، وكان ذلك بالضبط من ١٥ إلى ١٩ حزيران/ يونيو ١٩٨٠، وأمام كل إطارات البلاد المدنية والعسكرية، من قيادات الحزب، إلى الوزراء، والسفراء، ومدراء الشركات الوطنية، وولاة الأقاليم، وكبار ضباط الجيش والشرطة، وكنت حاضراً فيه، وكان الأخ عبد الحميد حاضراً أيضاً بوصفه وزيراً للتخطيط في أول حكومةٍ شكّلت بعد وفاة بومدين، قبل أن يعيّن رئيساً لها في ما بعد.

كان على جدول أعمال هذا المؤتمر الاستثنائي نقطةٌ واحدةٌ هي: الملف الاقتصادي المتمثل في المصادقة على مشروع المخطط الخماسي ١٩٨٠ ـ ١٩٨٤، قام مسؤول الحزب آنذاك(٣)، وألقى كلمته بهذه الصفة، وجهر فيها أمام الملأ بعباراتٍ لم يُسمَعْ مثلها قبل ذلك أبداً، وأثار فيها».. قضية الأموال التي كُسبت بطرقٍ غير شرعيةٍ، وأساليب غير شريفة» وأن «الذين تثبت إدانتهم، وتقوم الحجة على انحرافهم، يُطبّق عليهم حكم العدالة بكل صرامةٍ مهما كانوا، ومهما كان الذين يساندونهم، ومهما كانت المسؤوليات التي يتولونها»، ونظن أن هذا الكلام الذي لا يحتاج إلى تعليقٍ كان واضحاً وصريحاً ومباشراً عام ١٩٨٠!!.

هذا من ناحيةٍ أولى، ومن ناحيةٍ ثانيةٍ تقتضي الأمانة أيضاً أن نذكّر بالسياق الذي جاءت فيه تصريحات الأخ الدكتور عبد الحميد براهيمي في شهر آذار/ مارس من العام ١٩٩٠، والتي أثارت عاصفةً كبيرةً كما أشرنا. فقد كان يتولى رئاسة الحكومة في هذا التاريخ الأخ مولود حمروش، وكانت الجزائر تعيش ديناميةً سياسيةً مصطَنعةً جاءت في أعقاب ما يسمى بانتفاضة تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٨٨ (المفتعَلة في رأيي

(٢) انظر: علي بن محمد، **جبهة التحرير بعد بومدين: حقائق، ووثائق** (الجزائر: دار الأمة، ١٩٩٨).

(٣) هو الأخ محمد الصالح يحياوي-منسق حزب جبهة التحرير الوطني وقتئذٍ.

الشخصي) وما أتاحته من فوضى التعددية الحزبية، إذ بلغت فيها التشكيلات السياسية نحواً من ستين حزباً، وقد جمع مولود حمروش أعضاء البرلمان المنتمين إلى جبهة التحرير (وكان عضواً في مكتبها السياسي، وكنا جميعاً الأخ عبد الحميد وأنا عضوين في لجنتها المركزية) ومعهم وزراء حكومته. وقال لهم في معرض الحديث عن «الإصلاحات» - التي كان يتخذها شعاراً لتلك الحكومة ـ وعن ضرورة ممارسة الصرامة، ومحاربة التبذير، والإهمال، قال لهم: إن وزير المالية (وكان يومئذ غازي حيدوسي) قد عاد لتوّه من رحلةٍ إلى اليابان، وأنه قد تحدث مع بعض الاقتصاديين اليابانيين عن متاعب الجزائر الاقتصادية، فقالوا له إن عدم تحكمكم في آليات التجارة العالمية، وقلة خبرتكم التفاوضية في إبرام العقود الضخمة، قد رفعت تكلفة مقتنياتكم الصناعية وسائر التجهيزات التي استوردتموها بنسبةٍ تتراوح بين ٢٠ و٢٥ بالمئة. كان هذا الكلام في ما يسمى عندنا «يوماً برلمانياً» أي يوماً دراسياً مغلقاً حضره نواب جبهة التحرير ووزراؤها.

وقد تناهى الخبر إلى الأخ عبد الحميد، فأجرى عمليةً حسابيةً على أساس مجموع الاستثمارات التي وظّفتها الجزائر في مصانعها وتجهيزاتها خلال الفترة السابقة، فوجد أن «فائض التكاليف» يبلغ ستة وعشرين مليارَ دولارٍ أمريكي. وأطلق هذا الرقم في محاضرةٍ ألقاها في العام ١٩٩٠ فتلقفت الصحف الخبر، واستخدمته الصحافة والمعارضة استخداماً سياسياً في تلك الفترة الحرجة من عمر التعددية الحزبية في أوج مظاهرها الفوضوية. وكانت الانتخابات البلدية التي فازت فيها جبهة الإنقاذ قد تمت قبيل ذلك في حزيران/ يونيو ١٩٨٩، وكان الشغل الشاغل لأحزاب المعارضة هو الانتخابات التشريعية القادمة، وقد استعملت قضية الـ ٢٦ مليار دولار ـ بعد أن أُسْقِطت منها كل جوانب الإهمال، وضعف التسيير، ونقص الخبرة التفاوضية، وقلة تجربة الإطارات الجزائرية الشابة وقتئذٍ، ولم تحتفظ بالرقم ٢٦ ملياراً إلا من حيث كونه عنواناً للفساد المنتشر. قلت قد استعملت هذه القضية في الحملة على جبهة التحرير، على زعم أنها هي الحاكمة في البلاد، وهو زعم يعرف العارفون أنه أبعد شيءٍ عن الصواب، وربما كان لهذه الحملة أثرٌ ما في الهزيمة التي عرفتها جبهة التحرير في الانتخابات التشريعية (التي جرت في كانون الثاني/ يناير ١٩٩٢، والتي أُلغي دورها الثاني، وكان ذلك إيذاناً بانفجار الأزمة الجزائرية وتطورها إلى المأساة المعروفة).

لقد لعبت غرائز الانتقام من المسؤول حين يفقد مراتب المسؤولية دورها المعروف، فكان إيذاء الأخ عبد الحميد، والتشهير به، وتقديمه كبش فداءٍ من خلال نوعيةٍ من الصحف احترفت القدح والتشهير. ولنعد الآن إلى الوثيقة، ولنقف بإيجازٍ عند كل مرحلةٍ من المراحل التي صنّفت للفساد في حالة الجزائر.

أولاً: المرحلة الأولى: فترة حكم بومدين

كان طموح بومدين يتمثل في سعيه إلى أن يجعل من الجزائر قوةً سياسيةً هامةً في دوائر انتمائها المغاربية، والعربية، والأفريقية، وهو ما يعطيها، إذا ما تحقّق لها، موقعاً استراتيجياً في العلاقات الدولية بشكلٍ عام. وقد تبيّن له أن المكانة السياسية تأتي من شيئين: القوة الاقتصادية، والقوة العسكرية. وفي مجال القوة الاقتصادية كان يرى أن التصنيع ينبغي أن يكون العمود الفقري للنشاط الإنتاجي في البلاد. وقد أهمل ـ عن قصدٍ - عالم الزراعة الذي كان وما زال إلى حدٍ ما ـ يتخبّط في المشكلة الايديولوجية التي ارتبطت به منذ الشهور الأولى للاستقلال إثر «مراسيم مارس الاشتراكية» كما تسمى، وهي التي أحدثت في شهر آذار/مارس من عام ١٩٦٣ التسيير الذاتي في المزارع التي كانت بأيدي «الكولون» وهم المعمّرون الفرنسيون.

وفي سبيل بلوغ هدف القوة الاقتصادية من خلال التصنيع، عبّأ بومدين كلّ الموارد التي تدرها ـ على تواضعها وقتئذٍ ـ عائدات البترول والغاز، فأنشئت الوحدات الصناعية الثقيلة والمتوسطة، واستخدمت فيها أحدث تكنولوجيات العصر، وفُتح المجال فيها على مصراعيه للإطارات الجزائرية الشابة التي كان بعضها لم يبلغ الثلاثين من العمر، ولكنهم كانوا يفاوضون على صفقاتٍ بمئات الملايين من الدولارات، في سبعينيات القرن الماضي. ولكن الذي لم يثبت أبداً، بأي نوع من الأدلة، أن الفساد بالمعنى المتعارف عليه، وبالمعنى الذي يجعله محوراً لندوتنا هذه كان ظاهرةً بارزةً، أو حتى منتشراً في حدودٍ تلفت الانتباه، أثناء هذه الفترة. إن الفساد الذي كان يجري الحديث عنه في هذه المرحلة هو في واقع الأمر من نوع استخدام النفوذ للحصول على المواد والتجهيزات والعقارات - على قلة ما كان متاحاً منها ـ بواسطة الجاه والتدخل لدى الأعوان المكلّفين بها.

كان القطاع العام هو المسيطر بصفةٍ كليةٍ في هذه المرحلة. وكان الاستيراد كله أو معظمه حكراً على المؤسسات العمومية. وكان مجال الفساد هو ما يسمى «المتاجَرة بالنفوذ»، فالضابط في الجيش أو الأمن، والإطار السامي في الإدارة، والمقرّبون من المراكز الأمنية الحساسة يستطيعون إخراج شاحنةٍ أو جرارٍ فلاحي، أو تجهيزاتٍ كهرو ـ منزليةٍ بأسعارها الرسمية لمن يستفيدون منها أو يبيعونها بضعف ثمنها في السوق. والضابط أو الإطار السامي يحصل على الإسمنت، والحديد، والقرميد، وسائر مواد البناء بسعرها الرسمي، فيتفنن في بناء داره، بينما يجد المواطن العادي صعوبةً في الحصول على تلك المواد، فيشتريها من السوق الموازية وهكذا. وربما

كان هذا هو الفساد الصغير الذي أشار إليه الأخ الباحث.

كان بومدين كثير التخوف من أن ينقلب عليه بعض رفاقه، ولا سيما ضباط جيش التحرير، أثناء الكفاح المسلح، ومن كان منهم أعضاء مجلس الثورة بشكل خاص، فلذلك شجّع الكثير منهم على دخول عالم الأعمال بإعطائهم قروضاً سخية وكان يعرف أنها في حقيقة أمرها هباتٍ لن يُردّ منها شيء. هذا هو الذي كنا نعرفه من الفساد في عهد بومدين. أما الفساد بأبعاده الكبرى العالمية، فلم يَطْفُ منه إلا خبر شخص أو شخصين من قدماء أجهزته المخابرات أثناء الثورة، وقد احترفوا مهنة الوسطاء لتوريد الأسلحة التي لا تستطيع الجزائر الحصول عليها من المعسكر الغربي بحكم علاقاتها المعروفة في ميدان التسليح مع المعسكر الشرقي. وفي أغلب الظن عندي أن كلّ أو جلّ الأمثلة التي ضربها الأخ عبد الحميد عن الصفقات المعطّلة، والأجهزة المعطوبة، والتأخر الذي حصل في تركيبها، والغش الذي لوحظ في نوعيتها يعود إلى ما ذكره اليابانيون من نقص المعرفة، وقلة الخبرة. والدليل على ذلك أننا لا نعرف من رجال هذه الفترة مدنيين وعسكريين ممن ظهرت عليه «نعمة الفساد» إن صحّ التعبير، وذلك على عكس الفترات اللاحقة والتي يمكن أن يقال عن رجالها الكثير.

ثانياً: المرحلة الثانية: فترة حكم الشاذلي

ينبغي أن أبدأ بالتأكيد بأنّني هنا أقوم بدور الدارس الذي همه البحث عن الحقيقة كما تتجلى له، وليس دور المفاضِل بين هذه الفترة وتلك، أو بين رجال هذا العهد وذاك. ثم إنني عرفت العهدَيْن، وتحملت مسؤولياتٍ مختلفةً في الفترتين، وعرفت رجال المرحلتين، وكثير منهم جمعتنا بهم رحاب جبهة التحرير المنكوبة باستمرارٍ، الممنوعة على الدوام من أن تكون كما ينبغي أن تكون.

إنني أريد أن أذكّر بحقيقةٍ لعل قلةً قليلةً من الناس تتذكرها وتدرجها عنصراً في تحليلاتها وهي قضية حكم الجيش، وتسلط قيادته على الحكم والسياسة في الجزائر. ويخلط غير العارفين بحقائق الأمور، فيظنون أن حكم الجيش قد بدأ مع الرئيس بومدين. (الحديث طبعاً عن فترة ما بعد الاستقلال). والحق أن هذا الكلام لا يطابق الواقع. ذلك أن الجيش لم يحكم الدولة أبداً في وقت بومدين. بل كان بومدين يعتبر نفسه هو الجيش. ولم يكن في عهده أي نفوذٍ **سياسي** يُذكَر لقادته، وسامي الضباط فيه. كان بومدين يوهِم الجميع بأنه في الحكم باسم الجيش ـ وهو القوة المنظّمة الوحيدة في البلاد ـ ولكن الواقع يقول إنه لم يكن حتى لكبار الضباط الذين قادوا معه الانقلاب على الرئيس بن بله أية مكانةٍ سياسيةٍ.

إنّ استقراء الواقع يؤدي بنا، من ناحيةٍ أخرى، إلى أن نقول إن البداية الحقيقية لحكم الجيش، وبداية سيطرته الكاملة على مقاليد الحكم كانت مع الرئيس الشاذلي بن جديد. ثم صارت حكماً مباشراً للبلاد، ولكن من وراء حجابٍ شفافٍ، بعد توقيف المسار الانتخابي وإقالة الرئيس الشاذلي عام ١٩٩٢. وللتذكير الخاطف كان قاصدي مرباح هو مهندس الخطة التي أوصلت الرئيس الشاذلي للحكم، بينما كان الصراع الحقيقي على خلافة بومدين بين مسؤول الحزب في عهد بومدين: محمد الصالح يحياوي، ووزير خارجية بومدين: عبد العزيز بوتفليقة.

ثم ـ وهذا هام للغاية ـ لقد وصل الرئيس الشاذلي إلى كرسي الرئاسة ضمن أجواء عامةٍ، خلفيتها وشعارها: مراجعة كل مرتكزات السياسة البومدينية في جميع المجالات؛ حتى لقد أحس بعض مناضلي جبهة التحرير المتخوفين من المساس بالمكاسب الاجتماعية، بضرورة المناداة بشعارٍ موازٍ هو: «نعم للمراجعة، لا للتراجع». وكان الوتر الذي طالما عزف عليه أنصار ما سماه أولئك المناضلون «التراجع» هو أن سنوات بومدين هي سنوات الفشل، والتقشف، والحرمان. وكان يتم التبشير بمرحلةٍ جديدةٍ من الوفرة والرخاء، ولذلك كان الشعار الكبير لهذه المرحلة، في بداياتها، هو «من أجل حياةٍ أفضل» يعني طبعاً أفضل من السابقة. التي كانت في عهد بومدين. وقد كان من حسن طالع فترة الثمانينيات أن شهد العالم فيها ما يسمى «الصدمة البترولية الثانية»، فجاوز سعر البرنت فيها الأربعين دولاراً للبرميل الواحد، بل تعداها أحياناً، وهكذا اجتمعت في هذه الفترة ثلاثة عناصر بارزة:

١ ـ رغبةٌ سياسيةٌ في التخلي عن التشدّد الإيديولوجي.

٢ ـ وفرةٌ ماليةٌ من العملة الصعبة بسبب عائدات النفط مما وفّر مالاً غزيراً للاستيراد من فرنسا، وللفساد أيضاً.

٣ ـ سعيٌ حثيثٌ إلى بيان مزايا العهد الجديد بالتنفيس عن الشعب عبر سياسةٍ مكثفةٍ لتموين السوق بكل ما كان يحتاج إليه الشعب من المواد الغذائية وغير الغذائية، وحتى الكماليات التي لم تكن تدخل حتى ضمن تطلعات الشعب.

في إطار هذه الاعتبارات انطلق البرنامج الذي يعرفه الجزائريون، في مطالع الثمانينيات باسم «الباب» (P.A. P) أي البرنامج المضاد للندْرة في مواد التموين (Programme Anti Pénurie)، وقد شمل المواد الغذائية، حتى الكمالية منها (تم استيراد كمياتٍ هائلةٍ من جوز كاليفورنيا) والأجهزة الكهرو ـ منزلية التي كانت لا تخطر للجزائريين حتى في الأحلام، وحتى الأجهزة الكمالية جداً مثل مختلف آلات

الموسيقى بما فيها بعض الأنواع الراقية من آلات البيانو، فضلاً عن أجهزة التلفاز، والثلاجات، وآلات الطبخ، والغسالات..إلخ. وكانت هذه المواد متوفرةً بشكلٍ خاصٍ في «التعاونيات» التي فتحتها فروع نقابة العمال في كل مكانٍ، بالإضافة إلى التعاونيات الراقية التي كانت تابعةً لرئاسة الجمهورية، ووزارة الدفاع. وكان بعض تلك المواد يجد حتماً طريقه إلى الأسواق عبر القنوات الخاصة حيث يباع بأسعارٍ زائدةٍ، ولا سيما بعد تخزينها وإخراجها في الفترة التي تدهور فيها سعر البترول وبدأت رياح الأزمة العاصفة تهب على البلاد في النصف الثاني من سنوات الثمانين(٤).

يعتقد كثير من الناس أن الفساد الحقيقي بدأ في هذه الفترة، وبدأت تتكون مناطق النفوذ الصارخة التي نعرفها اليوم لأناسٍ كانوا في هذه الفترة في المواقع الحساسة، سواء أكانوا مدنيين أم عسكريين، بل إن الشبكة الحقيقية لما سماه محمد بوضياف «المافيا السياسية ـ المالية» (Mafia Politico-financière) قد نسجت خيوطها في هذا المناخ. وفي هذه الأجواء تمت مضاربةٌ عظمى، لا مثيل لها، على العقار فاستحوذ النافذون على أراضي البناء، والمحلات التجارية، ولم تسلم من النهب حتى الحدائق العمومية، وأفنية المدارس، ومكاتب الحزب والمنظمات التابعة له في الولايات.

لا جدال في أن الأخ عبد الحميد يمثل قيمةً أخلاقيةً عاليةً، وطهارةً لم يتجرأ حتى أعداؤه على التشكيك فيها، فضلاً عن النيل منها. وقد حاول دون شكٍ، وهو في موقع المسؤولية، كما حاول آخرون في مواقع أخرى، ـ كلٌّ حسب إمكانياته ـ أن يتصدوا للانحرافات، والسلوكات اللاأخلاقية. وحاول هو بالذات أن يقيم آليات الرقابة، ولكن السيل كان أكبر من أن توقفه حواجز المخلصين؛ والخرق كان أوسع من أن تنجح النوايا الطيبة في رقعه. وكانت المقدمات كلها تدفع بالبلاد نحو أزمتها ومأساتها الكبرى. فالذين كوّنوا الثروات الطائلة، وسيطروا على دواليب السلطة الفعلية يريدون أن يخرجوا إلى العلن، ويقضوا على ما تبقى من آليات الحكم القديم. فكانت حوادث تشرين الأول/أكتوبر المغشوش، من العام ١٩٨٨، تلك التي نمَت في رحمها الموبوء نطفة الكارثة القادمة.

---

(٤) عندما اجتاح الأطفال من «ثوار» حوادث تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٨ المحلات الكبرى للقطاع العام التي كانت تسمى «أسواق الفلاح» رموا في الشارع قناطير مقنطرةً من المواد الغذائية التي فسدت من طوال التخزين.

ثالثاً: المرحلة الثالثة: مرحلة التسعينيات، مرحلة النهب المكشوف

كان المتحكمون في دواليب النظام الجزائري يريدون «الانفتاح الاقتصادي» بالطريقة التي تمكّنهم وزبائنهم من جني أهم ثماره. فهم كانوا في المواقع التي تتيح لهم ضبط ذلك الانفتاح وتوجيهه، والتحكم حتى في تشريعاته بما يحقق لهم شبه احتكارٍ لكل منافعه، على الأقل في مرحلة التأسيس. ولكنهم كانوا يعرفون أن «الانفتاح» على الرأسمال والليبرالية الاقتصادية يؤدي بصفةٍ حتميةٍ إلى تطلعاتٍ انفتاحيةٍ في المجال السياسي، ولا سيما من ناحيتين أساسيتين هما: التعددية الحزبية، والتعددية الإعلامية. وسعياً منهم إلى منع قيام حركةٍ ناضجةٍ، حرةٍ، تؤدي إلى تجسيد تلك التطلعات الانفتاحية في المجال السياسي، فقد ارتأى المتحكمون في النظام أن يستبقوا الأمر بأن يصنعوا هم أنفسهم ذلك الانفتاح. فطبخوا حوادث تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٨٨، وقد خرجت في بعض الأحيان عمّا رسِم لها، ولكنها أعطَت ـ عموماً ـ النتيجة المطلوبة: الفوضى التعددية، والتهور الإعلامي الذي أدى إلى الكارثة التي يعرف الجميع أبعادها في الجزائر. وكما كان متوقعاً لم تمنع الكارثة الناهبين من أن ينهبوا بل زادت وتيرة النهب لديهم، لأنهم في مرحلةٍ ما، صاروا غير واثقين من تطورات الأوضاع، فصار أكبر همهم تهريب أموالهم وحتى شركاتهم واستثماراتهم إلى دولٍ مجاورةٍ، أو اجتياز البحر بها، حيث ظلوا طوال الأزمة يتربعون على قنوات التصدير للجزائر الدامية.

لم يتغير شيء في الجزائر إلى اليوم، لأن التغيير إن كان يحدثه أشخاص، فإن الذي يسهر على تطبيقه، واستمراره، إنما هو المؤسسات في البلدان التي توجد فيها مؤسسات للحكم حقاً وليس للتبريك والتهنئة بالأعياد. وبما أن الندوة تنعقد تحت عنوان «الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية» وبما أن بحث الأخ عبد الحميد قد تضمن في القسم الأخير هذا الجانب ولكن من زاويةٍ أوسع هي الإصلاحات السياسية والاقتصادية التي يراها مناسبةً في الحالة الجزائرية، فإني أورد رأياً في الموضوع. فلقد سبق لي في مناسبةٍ كهذه أن أبديت تحفظاتٍ عميقةً على عبارة «الحكم الصالح» ذلك أنها في نظري طرحٌ مبهمٌ غامض لمشكلةٍ في غاية الوضوح في كل أقطارنا العربية والإسلامية بلا استثناء. فهذا التعبير الذي يأتي في صيغة «الحكم الصالح» وأحياناً أخرى في صيغة «الحكم الراشد، أو الرشيد» وحتى في صيغة «الحكم الطيب» ترجمة لكلمة «Bonne» الفرنسية، أو «Good» الانكليزية في عبارة «Bonne Gouvernance». هذا التعبير، مهما تكن صياغته، يكفيه اتهاماً عندي أنه صُنع خصيصاً لبلداننا، البلدان المتخلفة، وقد صنعته أجهزة البنك العالمي وصندوق النقد الدولي ليكون عندها مقياساً لمنح القروض والهبات، على أن تبقى

هي صاحبة الحكم النهائي في تقويم حكم ما: هل هو «صالح»، أو «راشد ورشيد»، أو «طيب» بما فيه الكفاية؟ وذلك وفقاً لمعاييرها الخاصة ومصالح الدول المهيمنة.

والدليل على أننا محقون باتهام هذا المفهوم والتحذير منه، أننا لا نكاد نجد أحداً يتحدث عن الحكم الصالح أو الراشد بالنسبة إلى أمريكا، أو اليابان، أو ألمانيا، أو فرنسا، أو بريطانيا، أو غيرها. فهناك يتحدثون عن القانون، والشفافية، ومصداقية المؤسسات، واستقلال العدالة، وارتقاء المفاهيم الجديدة للمواطنة ودور المجتمع المدني. ورأيي باختصارٍ، أننا ينبغي أن نترك نحن أيضاً هذه التعابير المضلّلة.

لقد قضت النهضة العربية أكثر من قرنٍ في البحث عن صيغة الحكم الذي يناسب أوضاع المسلمين، فقالوا تارةً أنه «الحاكم المستنير»، وقالوا تارةً أخرى أنه «المستبد العادل». وذهبوا أحياناً إلى تفضيل البدء بالتعليم على التفكير في الحكم، وأحياناً أخرى إلى إصلاح الممارسة الدينية لينشأ الحاكم الصالح. والنتيجة أن الذين نهضوا مع العرب ساروا ووصلوا إلى التقدم الذي أرادوه، والعرب والمسلمون واقفون حيث هم، فلا هم يابانٌ ولا هم هنودٌ! وحتى حين أقاموا جمهورياتهم الشكلية سرعان ما مالوا بها إلى الملَكية الوراثية. وأعتقد أن الحكم لا يوصف بأنه صالحٌ أو غير صالح، وإنما يوصف بأنه ديمقراطيٌ أو غير ديمقراطيٍ، شرعيٌ أو غير شرعيٍ، مؤسساتيٌ أو غير مؤسساتيٍ.

من المؤكد أن الفساد ظاهرةٌ عالميةٌ موجودةٌ في كل مكانٍ من دنيانا اليوم، مع وجود الفوارق في النسبة والحسبة، ومع ذلك لا يطول أجل المفسدين في الأنظمة التي تُحكم فيها البلدان بفكر الحداثة والديمقراطية. والقاعدة هناك أن ينتهي المفسدون أمام العدالة، ومنها إلى السجون. وتنتهي حياتهم السياسية إن كانوا من السياسيين. وليس أمامنا في وطننا العربي وفي عالمنا الإسلامي للخروج من متاهة البؤس والاستبداد إلاّ طريق الشرعية في الحكم، المستندة إلى الاختيار الشعبي، والمرتكزة إلى مؤسساتٍ فعليةٍ تراقب وتحاسب، بدلاً من الهياكل المحنطة، رمز بؤس شعوبنا، وتعاستها التاريخية. حينئذٍ وحينئذٍ فقط تبدأ المحاربة الحقيقية للفساد، ويكون عندئذٍ شأنه عندنا كمثل شأنه عند الآخرين: آفة تُطوَّق على الدوام، وأصحابها محل ردعٍ قانونيٍ مستمرٍ.

والخلاصة، لقد فضّلت أن أعقّب على البحث بالوقوف عند الجوانب السياسية، وآثرت تناول معطيات السياق والمناخ والخلفيات التي نشأ فيها الفساد وترعرع. أما

تقويمه من الناحية الكمية، والبحث عن أحجامه الواقعية فأمرٌ صعب المنال، إن لم يكن مستحيلاً، لأنه أصلاً يعشّش في الظلام، ولا يستريح للنور أبداً. فكل ما عند المختصين من أرقامه إنما هو تقديراتٌ جزافيةٌ ليس بإمكان أحدٍ أن يبرهن عليها بالدليل والحجة. وفي النهاية ما حاجتنا إلى أن نعرف بالضبط مقدار أرقامه ونحن نعرف بكل دقةٍ حجم مصائبه، ومساحة ويلاته!..

المناقشـات

١ ـ أمحمد مالكي

كنت أقول دائماً في نفسي، إذا كان المغرب فقيراً بالثروة فلماذا يشعر الجزائريون بالحرمان في بلدهم الغني بثرواته النفطية ومشتقاتها؟ إنني أتفق مع الورقة في رصدها ظاهرة الفساد لكن ما آخذه عليها عدم تشخيصها بشكلٍ كافٍ للقوى المسؤولة عن الفساد وصناعته. ويبدو لي أن من المهم هنا تحليل طبيعةً دور الثلاثي: الحزب الوحيد والدولة والمؤسسة العسكرية في ترسيخ واقع الفساد واستمراره، والتحول إلى حقبة نهب ماتبقى من الثروة ابتداءً من العام ١٩٩١. إن تحليل طبيعة هذا الدور يساعد على استشراف المستقبل، وسبل إصلاح مظاهر الفساد في المجتمع الجزائري، ومعالجة اختلالاته.

٢ ـ محمود المراغي

هذا بحث من أهم بحوث الندوة يدفعني إلى السؤال عن العلاقة ما بين السياسي والاقتصادي، وإلى أيّ حدٍ كانت الممارسة السياسية وراء الانحراف الاقتصادي؟

٣ ـ عبد الحميد براهيمي (يرد)

في ما يتعلق بقضية الفقر ومقارنته مع المملكة المغربية، أُذكّر بهذه المناسبة أن الفقر انتشر بشكلٍ فظيعٍ في التسعينيات في الجزائر مقارنةً مع المغرب. ففي منتصف الثمانينيات (١٩٨٤ ـ ١٩٨٥) كان عدد الفقراء الذين يعيشون تحت خط الفقر قد بلغ ٦ ملايين في المغرب بينما كان عدد الفقراء في الجزائر حوالى (١,٥) مليون ونصف مليون، مع العلم أن عدد السكان في كلا البلدين كان يقدّر بـ ٢,٢ مليون نسمة. لكن في سنة ٢٠٠٢ ارتفع عدد الفقراء في الجزائر إلى ستة عشر مليوناً، وإلى ثمانية ملايين في المغرب، وارتفع عدد السكان في كلا البلدين إلى ٣٢ مليون نسمةٍ.

من الصعب فهم تدهور الوضع الاقتصادي والاجتماعي في الجزائر إلى هذا المستوى مع العلم أن مداخيل الصادرات الجزائرية تقدّر بـ ٢٤ مليار دولارٍ سنوياً خلال السنوات الثلاث الأخيرة أي حوالى ثلاثة أضعاف قيمة الصادرات المغربية السنوية. بعبارةٍ أخرى، الجزائر غنيةٌ لكن الشعب الجزائري فقيرٌ، ودائرة الأثرياء محصورةٌ في أوساط «مافويةٍ» قريبةٍ من السلطة.

إن مشكلة الفساد في الجزائر تُعدّ مسألةً معقّدةً جداً في ظل نظام حكم استبدادي وظالمٍ وغير شرعي. وفي ما يتعلق بالمستقبل، أشاطر الأخ مالكي رؤيته، وأعتقد أنّه حانَ الوقت بالنسبة إلى الجزائر للخروج من هذا المأزق. وهذا ممكنٌ بفضل تكريس السلم والمصالحة الوطنية، والرجوع إلى الديمقراطية، وحرية التعبير، وانسحاب الجيش وأجهزة الأمن من الحياة السياسية الوطنية، واحترام إرادة الشعب في إطار الشفافية والنزاهة واحترام الدستور.

الفصل الخامس والعشرون

مؤشّرات الحِكامة وآليات الانتقال الديمقراطي: حالــة المغــرب(*)

نور الدين العوفي(**)

مدخــل

يعني مفهوم الحِكامة (Governance) «ممارسة السلطة السياسة والاقتصادية والإدارية في إطار تدبير شؤون بلدٍ ما على جميع المستويات. وهي مقولةٌ موضوعيةٌ تضم الآليات والسيرورات والعلاقات والمؤسّسات المعقدة التي بواسطتها يقوم المواطنون والجماعات بمفْصلَة مصالحهم وممارسة حقوقهم وتحمل واجباتهم، كما يتوجهون إليها بغاية تصفية خلافاتهم»[1].

في هذا المنظور، تستند الحِكامة الديمقراطية إلى ثلاثة مبادئ أساسيةٍ:

ـ الولوج الحر إلى المعلومات العمومية، والوثائق الإدارية، وإلى قواعد اشتغال المؤسسات العمومية وتدبيرها (مبدأ الشفافية).

ـ مسؤولية أصحاب القرار ومراقبة العمل العمومي (مبدأ تقديم الحساب «Accountability»).

(*) في الأصل ورقة أعدت في إطار التقرير السنوي لمرصد الانتقال الديمقراطي بالمغرب (٢٠٠٣). ولقد ساهم في إنجاز التقرير محمد بنسعيد، محمد بلخير، كريمة الغزواني، عبيد إهاديان من جامعة عبد الملك السعدي بطنجة، قام بتعريب النص عن الفرنسية فؤاد الصفا. لم يتمكن الباحث من المشاركة حضوراً.

(**) اقتصادي، جامعة محمد الخامس ـ الرباط.

(١) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، **تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٧** (نيويورك: البرنامج، ١٩٩٧).

ـ مشاركة المواطنين والمجتمع المدني (في المجال الاقتصادي الذي يعنينا هنا)، وتحسين القدرات بالمعنى الذي يعطيه أمارتيا سين (A. Sen) للكلمة أي (مبدأ تنمية القدرات).

إن المؤشّرات المعتمدة في هذا التقرير ليست حصريةً، بقدر ما تلتقي في عدة أوجهٍ مع النموذج السائد للتقويم الكمي والكيفي لسيرورة الانتقال الديمقراطي، ومن ثمة فإنها تتيح إمكانية المقارنة على المستوى الدولي. وهذه المؤشّرات هي:

ـ مراقبة النفقات العمومية.

ـ الإنصاف الجبائي.

ـ الشفافية في إبرام الصفقات العمومية.

ـ المنافسة.

ـ التنظيم والتمثيل المهني والنقابي.

ـ التفاوض الجماعي.

ـ المسؤولية الاجتماعية للمقاولة.

ويسعى هذا التقرير إلى تحقيق هدفينْ:

ـ الاعتماد على مؤشّراتٍ قابلةٍ للقياس حسب توافر المعطيات وأدوات القياس المرتبطة بالوقائع.

ـ بناء مؤشراتٍ ملائمةٍ جديدةٍ من شأنها أن تؤدي إلى إنتاج معطياتٍ وعناصر معلوماتٍ جديدةٍ.

وتندرج هذه المقاربة، على المستوى المنهجي، ضمن منظورٍ ثلاثي الأبعاد:

ـ بلورة تعريفٍ معياري للمؤشّر، يأخذ بعين الاعتبار «الخصوصيات» المرتبطة بتجربة الانتقال الديمقراطي بالمغرب.

ـ الإشارة إلى الحدود المرتبطة بالمعطيات المتوفرة وبصعوبات القياس وغياب المعايير.. إلخ.

ـ الإمساك بمؤشّرات التقدم والتراجع، المرتبطة بسيرورة الانتقال الديمقراطي بالمغرب.

وخلافاً للتصورات ذات النزعة الوظيفية أو التدبيرية التي تختزل الحِكامة

الاقتصادية في النجاعة المحاسبيّة والمالية، فإن المقاربة المؤسّساتية، التي نعتمدها هنا، تؤكد على دور المؤسّسات، بوصفها بناءً جماعياً، في نجاعة الضبط الديمقراطي، وفي تنسيق السلوكات الخاصة والعمومية، وفي عقْلنة مساطر اتخاذ القرار العمومي ومراقبة السياسات الاقتصادية.

مراقبة النفقات العمومية

تهدف المؤشّرات المتعلقة بمراقبة النفقات العمومية إلى ربط علاقةٍ زمنيةٍ بين جودة مختلف عمليات المراقبة وبين الحِكامة الديمقراطية. واعتبارالأهمية التي تكتسبها النفقات العمومية سواء على المستوى الاقتصادي أم على المستوى الاجتماعي، فلا يمكن لنوع التدبير السائد في هذا المجال داخل نظام معينٍ إلا أن يعبر عن نمط الحِكامة الاقتصادية والسياسية التي ترافقه. وبهذا الشأن فإن المراقبة الاجتماعية لتدبير المال العام يمثل بالتأكيد مؤشّراً دالاً على الانتقال الديمقراطي.

إن النفقات العمومية تتجلى في استعمال المال العام. ويُعتبر الاستعمال العقلاني والملتزم بقواعد واضحةٍ ومشروعةٍ للأموال العمومية مصدراً للنجاعة والعدالة الاجتماعية، من شأنه أن يضع المغرب في طريق التنمية الاقتصادية. ومن البدهي أن تنفيذ النفقات العمومية يكتسي أهميةً قصوى، وينبغي أن يخضع إلى جملةٍ من القواعد القانونية والمساطر الدقيقة المرتبطة بتنفيذ الميزانية.

وكي يتم التأكد من ملاءمة التنفيذ للتشريع، ينبغي التمييز بين المراقبة القبْلية والمراقبة البعْدية للنفقات العمومية. تتم المراقبة القبْلية عند مرحلة الالتزام بالنفقات وتمارَس أساساً بواسطة مراقبة الالتزام بالنفقات في شخص المراقب العام والمراقبين المركزيين والمراقبين الإقليميين ومراقبي العملات، ويتعلق الأمر بمراقبةٍ إداريةٍ داخليةٍ. أما المراقبة البعْدية فإنها تتم أساساً عند إنجاز جميع عمليات المداخيل والنفقات العمومية. وتمارس هذا النمط من المراقبة بالأساس ثلاث سلطاتٍ: البرلمان الذي يمارس مراقبةً سياسيةً، مجلس الحسابات الذي يقوم بمراقبةٍ قضائية، والمفتشية العامة للمالية التي تُعنى بالمراقبة الإدارية.

وينبغي القيام بتمييزٍ آخرٍ بين المراقبة المطابقة للقوانين وبين مراقبة التدبير، إلا أن الاتجاه العام ينحو إلى اعتبارٍ أن مراقبة الاستعمال الفعلي للنفقات أكثر أهميةً من مراقبة قانونيتها. وهناك نوعان من المعلومات ينبغي توافرهما: المعلومات الكميّة، والمعلومات ذات الطابع الكيفي. تتعلق المعطيات الكيفية بالبعد القانوني وسلوكات متخذي القرار وبمدى احترام الفاعلين العموميين للقوانين وبوجود إطارٍ فعلي للمراقبة أو الزجْر تجاه الإداريين والمسؤولين الذين يرتكبون المخالفات، كما تتعلقً

بدرجة استقلالية أجهزة المراقبة وبمدى شفافيتها وبتوفرها على الوسائل والإمكانيات الكافية للقيام بوظيفتها بنجاعةٍ. أما في ما يخص المعطيات الكميّة، فإنها تهم:

ـ عدد جولات التفتيش الإداري المنجَزة خلال السنة.

ـ عدد القضايا وطلبات الاستئناف المحالة إلى مجلس الحسابات.

ـ عدد لجان التقصي البرلمانية بالعلاقة مع عدد القضايا المصرّح بها، وأهميتها.

من الواضح أن عدة صعوباتٍ وإكراهاتٍ، تتعلق بالولوج إلى المعلومات ومصداقيتها وتأويلها. وتنتصب هذه الصعوبات عندما نسعى إلى تجميع المعطيات الضرورية لرصد تطور مراقبة النفقات العمومية بهذا القدر أو ذاك من الشفافية والمسؤولية والنجاعة ومن إشراك المجتمع المدني. وتجدر الإشارة إلى أن هناك كثيراً من المعطيات التي يتعذر الحصول عليها، مثل القرارات والتقصيات وتقرير مجلس الحسابات. إن غياب الشفافية في بعض المؤسسات يشكل عائقاً يحد من إمكانية بناء مؤشّرٍ قابلٍ للتكميم يتعلق بالنفقات العمومية. كما أن هناك عائقاً مؤسسياً ما عدا العائق المنهجي والتقني واللوجستيكي، يهم كتلة المعلومات التي ينبغي جمعها ومعالجتها: فهل من الممكن قياس مجموع جولات التفتيش الإدارية التي تمت داخل كل وزارةٍ وولايةٍ وجهةٍ وجماعةٍ محليةٍ ومؤسّسةٍ عمومية؟ من الواضح أن المعضلة تزداد تعقيداً عندما يتضافر العائقان، وهو ما يفرض بلورةً منهجيةً ملائمةً وصارمةً في آنٍ واحد.

ويتوقف بناء المؤشّرات الملائمة على نظام المعلومات المتعلق بتدبير المال العام، وهو نظامٌ يعاني اليوم من الكثير من النقص، ويطبعه التعتيم وتشتت المعطيات المتوفرة. إن التحليل الذي اعتمدناه هنا ينصبُّ على دور بعض هيئات المراقبة ونشاطها. وهو تحليلٌ يركز، بالنسبة إلى كل مؤسّسةٍ، على المعايير التي تمت الإشارة إليها من قبل، أي على معايير الشفافية والمسؤولية والنجاعة ومشاركة المجتمع المدني.

١ ـ المراقبة الإدارية

تمثل المفتشية العامة للمالية ومراقبة الالتزامات بالنفقات ومديرية المؤسسات العمومية والمساهمات والخزينة العامة مجموع المؤسّسات الأساسية المسؤولة عن المراقبة الإدارية لقوانين المالية. ويحدّد القانون (الصادر بتاريخ ٢٣ نيسان/ أبريل ٢٠٠٢) المسؤوليات الجديدة للآمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين، ويسعى إلى تقوية مسؤوليتهم. وينبغي الإشارة هنا إلى أن ظهير ٢ نيسان/ أبريل ١٩٥٥ يقف عند حدّ المسؤولية الشخصية والنقدية للمحاسبين العموميين، كما أن المرسوم الملكي

بتاريخ ٢١ نيسان/أبريل ١٩٦٧، بمثابة قانونٍ عام للمحاسبة، لا ينص على مسؤولية الآمرين بالصرف ومراقبي الالتزامات بالنفقات والمراقبين الماليين، وهو ما يحد من القيام بمسؤولياتهم عند وقوع خطأ في التدبير. أما في إطار القانون الجديد، فإن مسؤوليات مختلف المتدخلين في سيرورة النفقات العمومية تبدو أكثر تحديداً وتتميز فيما بينها على نحوٍ أكثر وضوحاً. كما أن القانون يشير إلى حقوق المتدخلين في حالة الطعن في مسؤوليتهم. غير أن ـ القانون الجديد ـ لم يتمكن من تجاوز القوانين السابقة، ولاسيما في حالة الحماية التراتبية أو السياسية.

هناك مستجدٌ آخر يهم المراقبة المالية التي تقوم بها الدولة للمؤسسات العمومية بواسطة مديرية المؤسسات العمومية والمساهمات. لقد كانت هذه المؤسسة التي يؤطّرها ظهير ١٤ نيسان/أبريل ١٩٦٠، إلى عهدٍ قريبٍ، تقوم بمهمة المراقبة القبْلية التي تنصب على قانونية نفقات المؤسسات، ولا تهم سوى المؤسّسات التي تمتلكها الدولة. إن مديرية المؤسسات العمومية والمساهمات تضطلع نظرياً بمهام أخرى مثل مراقبة حقيبة المساهمات العمومية، والمساهمة في عقْلنة وإعادة هيكلة المؤسسات العمومية وتصفية الحسابات. ونظراً إلى الحدود المتعددة لظهير ١٩٦٠، سواء على مستوى مضمونه وامتداده أم على مستوى تطبيقه، فقد تم التصويت، من طرف الغرفتين، على مشروع قانونٍ ينص على مجموعةٍ من المبادئ الجديدة، نذكر منها على وجه الخصوص توسيع المراقبة، لتشمل مجموع المؤسّسات العمومية وتنويع أنماط المراقبة. فإلى جانب المراقبة القبْلية الكلاسيكية تم التنصيص على المراقبة المصاحِبة أو التوافقية والمراقبة التعاقدية.

لقد تم وضع تصنيفٍ دينامي وقابلٍ للمراجعة للمؤسّسات العمومية وشبه العمومية وفق أنماط المراقبة التي تخضع لها. وهكذا يكون على المؤسّسات العمومية الراغبة في الاستفادة من المراقبة المصاحبة أن توفر مجموعةً من الشروط (مثل أدوات التدبير ومراقبة التدبير الملائمة وشفافية المعلومات ونشر التقارير السنوية في الجريدة الرسمية. . إلخ). كما يكون عليها أن تمارس المراقبة على النتائج والإنجازات الاقتصادية التي تحققها أكثر من النفقات، وذلك سعياً إلى تحقيق هدف التحسيس بالمسؤولية، وعقْلنة آليات تدبير المؤسسات وأدوات الحِكامة الاقتصادية.

لقد أمسى الآن من المستعجل أن ينصب الاهتمام على الإطار الخاص بمراقبة المؤسسات العمومية حتى يصبح أكثر نجاعةً ومصداقيةً، وذلك بالنظر إلى اتساع نطاق «الفضائح المالية»، وإلى إفلاس العديد من المؤسّسات العمومية (مثل القرض العقاري والسياحي والبنك الوطني للإنماء الاقتصادي. . إلخ) بسبب اختلاس المال العام.

٢ ـ مراقبة مجلس الحسابات

يخضع مجلس الحسابات للظهير رقم ٦٠-٩٩ الصادر بتاريخ ١٣ حزيران/ يونيو ٢٠٠٢، والمنظّم للقضاء المالي، الذي هو مؤسسةٌ قضائيةٌ مهمتها تأمين المراقبة العليا لتنفيذ قوانين المالية، وتخليق الحياة العمومية، وترشيد صيانة المال العام. كما يسعى إلى إعطاء وزنٍ أكبر للمراقبة البعْدية، وتنسيق مختلف أنماط المراقبة، وإرساء آليات التقارير المضادة، وجعل الاستئناف ممكناً أمام هيئةٍ ذات صلاحيةٍ تربط بين الغرف. ويهدف القانون من جانبٍ آخر إلى تحسيس مختلف المنفّذين للنفقات العمومية بمسؤولياتهم، والتركيز على الفعالية أكثر من التركيز على الصبغة القانونية، وإلى تحديدٍ أدق لمراقبة التدبير وتوسيعها لتشمل المؤسسات المستفيدة من التدبير المفوَّض، ومنظمات الضمان الاجتماعي، ومراقبة استعمال الأموال العمومية، وتلك التي تم تحصيلها خلال الحملات التبرعية.

كما يكرّس القانون الجديد لامركزيةً تنظيميةً أكبر لمجلس الحسابات، وذلك من خلال تأسيس مجالس للحسابات الجهوية، مع إمكانية اللجوء إلى المجلس الأعلى. وتتسم تقارير المجلس بالسرية، على الرغم من أن القانون لا ينص على ذلك. كما التزم المغرب، مثله مثل دولٍ عربية أخرى، أمام المنظمة العربية للمؤسسات العليا لمراقبة المالية العمومية بنشر تقريره السنوي بالجريدة الرسمية.

غير أن مبدأ المسؤولية يطرح إشكاليةً حقيقيةً تتعلق بمجال تطبيقها. إذ أن الفصل ٥٢ من القانون الجديد ينصّ على أن أعضاء الحكومة وأعضاء مجلس النواب ومجلس المستشارين لا يخضعون لسلطة مجلس الحسابات. في القانون السابق أيضاً لا يخضع أعضاء مجلس النواب للمراقبة سوى في حالة رفع الحصانة البرلمانية عنهم. أما أعضاء الحكومة فلا يخضعون لمجلس الحسابات من حيث هم آمرون رئيسون بالصرف. فالوزراء يُعتبرون، مبدئياً، مسؤولين على المستوى السياسي أمام رئيس الدولة والبرلمان، ومسؤولين على المستويينْ المدني والشخصي في حالة الإخلال بالميزانية، ومسؤولين جنائياً أمام محكمة العدل الخاصة في حالة ارتكاب مخالفةٍ. والحال أن هذه المستويات من المسؤولية لا يتم إعْمالها، فضلاً عن أن المسؤولية لا تقف عند حدود احترام القانون، بل إن الملاءمة الاقتصادية والاجتماعية للنفقات ونجاعتها تتجاوز هذه الحدود وتصب في صلب الحِكامة الديمقراطية.

إن التحسيس بالمسؤولية يفترض استقلالية مجلس الحسابات، كما أنه يمثل شرطاً من شروط فعاليته. والمغرب، بوصفه عضواً في المنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراقبة المالية العمومية، يتبنى مبادئ «إعلان ليما»، ومن بينها مبدأ استقلالية

المؤسسة العليا للمراقبة الذي يقضي بأنه «لا يمكن للمؤسسات العليا لمراقبة المالية العمومية القيام بمهامها على نحوٍ موضوعي وفعالٍ إلا إذا كانت مستقلةً عن المصلحة المراقَبة، وإذا لم تخضع للتأثيرات الخارجيّة»، كما يؤكد على أن «إنشاء المؤسسات العليا لمراقبة المالية العمومية ومستوى الاستقلال الضروري لها، أمران ينبغي أن يُنصّ عليهما في الدستور». واستقلال المجلس «يتوقف على استقلال أعضائه وأطره العليا، وهو ما ينبغي أيضاً أن يتم التنصيص عليه في الدستور». وهكذا «يكون منهج تعيين وإعفاء أعضائه متوقفاً على البنية الدستورية للبلد المعني»، «كما هو الحال بالنسبة إلى حياتهم المهنية، إذ ينبغي أن يكون أعوان المراقبة في حِلٍ من كل ضغطٍ يمكن أن تقوم به المصالح التي تتم مراقَبتها، كما ينبغي ألا يكونوا تابعين لهذه المصالح».

لقد جعل الدستور المعدّل لسنة ١٩٩٦ من مجلس الحسابات مؤسسةً دستوريةً (انظر الفصول ٩٦ إلى ٩٩) كما أن الفصل ٨٤ ينصّ على أن السلطة القضائية مستقلةٌ عن السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وفي الوقت نفسه، على أن قضاة المجلس يُعيَّنون بظهيرٍ، باقتراحٍ من المجلس الأعلى للقضاء.

٣ ـ المراقبة البرلمانية

يقوم البرلمان، من حيث المبدأ، بممارسة المراقبة السياسية على تنفيذ قوانين المالية؛ ويمكن الاطلاع على تقارير اللجان البرلمانية وخاصةً لجنة المالية، وعلى تقارير لجان التقصي، سواء تلك المنبثقة عن مجلس النواب أم عن مجلس المستشارين، منشورةً في الجريدة الرسمية، كما هو الشأن بالنسبة إلى تقرير لجنة التقصي حول القرض العقاري والسياحي والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. وعلى الرغم مما عرفه نشر هذه التقارير من عوائق، فإنه يمثل حدثاً غير مسبوقٍ، حتى وإن ظلّ عمل اللجان البرلمانية عملاً إخبارياً محضاً.

وتشكل التقارير مصدراً للمعلومات حول عمل النواب وحول ردود فعل المسؤولين الحكوميين تجاههم، وتلعب من ثمة دوراً لا يستهان به في النقاش الديمقراطي في الحدود التي تسطِّرها المؤسسة البرلمانية. كما تمثل التقارير التي تنجزها لجنةٌ ماليةٌ، والنمو الاقتصادي حول قوانين المالية مصدراً آخر للمعلومات لا يقل أهميةً. ولقد انتقد تقرير العام ٢٠٠٣ جمود الحكومة متهماً إياها بعدم اتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية لاسترجاع أموال المؤسسات العمومية التي عرَفت اختلاساتٍ، مما حدا بلجان التقصي البرلمانية إلى المطالبة بوضع المؤسسات العمومية تحت الرقابة البرلمانية.

أما في ما يتعلق بأجهزة المراقبة العمومية، فقد شدّد عددٌ من البرلمانيين على

الدور المهم الذي تقوم به المفتشية العامة للمالية، غير أنهم ألحوا على ضرورة إلحاق المفتشية بالوزير الأول، وتعيين المراقب العام من طرف البرلمان من أجل تقوية استقلاله وحياده. وحسب وزير المالية، فإن قضايا الفساد والاختلاس «تعود إلى ماضٍ بعيدٍ حيث كانت المراقبة منعدمةً»، مؤكداً على أن هذا «المناخ غير الصحي أخذَ يتراجع بفضل أجهزة المراقبة التي وضعتها الحكومة من أجل تأطير الإدارات». وهو ما يتعارض مع خطاب العديد من البرلمانيين والمقاولين والصحافة ونشطاء المجتمع المدني.

لقد قدّم الوزير جواباً أدق حول تقارير المفتشية العامة للمالية المتعلقة بعمليات التفتيش التي تهم الإدارات والمؤسسات العمومية؛ حيث أن هذه التقارير تُبعث إلى الوزراء والمؤسّسات المعنية بالمراقبة التي يبقى عليها أن تأخذها بعين الاعتبار. وبصفةٍ خاصةٍ فإن المسطرة التي يتم اتباعها، عندما يتعلق الأمر بتقارير تتضمن مخالفاتٍ تهم الانضباط المالي، هي المسطرة القانونية. إذ بعد مضي فترة الرد المخوّلة للمراقبين، تُحال القضية إلى مجلس الحسابات الذي يبتّ فيها حسب قوانينه ومساطره الخاصة. أما في حالة المخالفات الخطيرة، فإن وزير المالية يحيل القضية إلى وزير العدل.

الجدول رقم (٢٥-١)
القضايا المحالة في المخالفات المالية

السنة	مجلس الحسابات	العدالة	المجموع
٢٠٠٠	١٠	١	١١
٢٠٠١	٧	٦	١٣
إلى متم ٢٠٠٢	٦	–	٦
المجموع	٢٣	٧	٣٠

المصدر: تقرير لجنة المالية، ٢٠٠٣.

ويعتبر الوزير أن النصوص المنظّمة للمفتشية العامة للمالية تضمن وتكرّس استقلاليتها. وهو ما يعني أن الحكومة لا ترى ضرورة التغيير الذي يطالب به عدد غير قليلٍ من البرلمانيين. ومن جهةٍ أخرى فإن البرلمان لا يستطيع أن يمارس سوى مراقبةٍ سياسيةٍ محدودةٍ على قوانين المالية، وذلك بسبب وجود أجهزةٍ استثنائيةٍ مثل الحسابات الخاصة والميزانيات المستقلة. وهو ما يسمح للحكومة، بفضل مسطرة الحسابات الخاصة، أن تخفي العجز في الميزانية عن طريق تسجيل بعض النفقات في خانة النفقات المؤقتة. كما أن الميزانيات المستقلة تُخوّل القيام بنفقاتٍ خارج قانون المالية.

٤ ـ المراقبة بواسطة المجتمع المدني

عرف المغرب في السنوات الأخيرة تنامياً متسارعاً للمجتمع المدني. وقد أخذت عدة جمعياتٍ ومنظماتٍ غير حكوميةٍ تنتقد بشدةٍ عدم فعالية المنظمات الموازية التابعة للدولة مثل اللجنة الوطنية لمحاربة الرشوة التي أنشأتها حكومة التناوب سنة ١٩٩٩، وعدم جدوى عمليات المراقبة التي تهم النفقات العمومية. وما تنفك جمعية «ترانسبرانسي المغرب»(*) تُبرز في تقاريرها التفاوتات المتواترة بين التزامات الحكومات المتعاقبة وبين إنجازاتها الفعلية، كما تبيّن تلك الفقرة التالية: «على الرغم من الإعلان الرسمي عن معاينة عدة خروقاتٍ في تدبير الجماعات والمؤسسات العمومية، لم تتم المتابَعات الفضائية. وعندما تمت الإحالة إلى القضاء، لم يكن التواصل مرافقاً لها، مكرساً بذلك لدى الرأي العام الفكرة القائلة بأن الموظفين الصغار هم فقط من تتم متابعتهم، وأن عهد اللاعقاب لم يمضِ بعد في هذا المجال»[٢].

ويلاحظ التقرير كذلك أن «تصريح الحكومة باتخاذ الإجراءات القضائية اللازمة وفقاً لنتائج تقصي اللجنة البرلمانية حول قضية القرض العقاري والسياحي قد ظلّ دون تطبيقٍ، وهذا وحده يشهد على المعالجة السياسية لقضايا جنائيةٍ». كما يندّد التقرير بوجود محاكم استثنائية مثل محكمة العدل الخاصة.

في نفس الاتجاه تُقر الحكومة بضرورة القيام بإصلاح عميقٍ للتشريع المتعلق بالفساد: «إن موقفنا، مثل موقف كثيرٍ من الجمعيات، يظَل دون تغييرٍ حول هذه المسألة الأساسية؛ إننا نعتبر أن هذه المحكمة، بفعل وجودها ذاته، تخرق مبادئ المساواة أمام العدالة، ومبادئ فصل السلطات، ومبادئ حقوق الدفاع. ينبغي أن يعالَج الفساد بوصفه جنايةً تهم الحق العام، ومن ثمة ينبغي أن تعاد إلى القضاء سلطة تحريك المتابعة، وأن تخوّل له الوسائل الكافية لذلك. وحتى الآن، فإن إصلاح العدالة الذي تتطرق إليه التصريحات الحكومية يظل دون مستوى انتظارات المواطنين.

إن إعادة ثقة المواطنين بنظامهم القضائي يتوقف على إصلاحاتٍ تشريعيةٍ وإجراءاتٍ ملموسةٍ من شأنها أن تقطع مع صورة العدالة التي يعوزها الاستقلال سواء إزاء السلطة السياسية أم إزاء سلطة المال».

(*) الشفافية المغربية (المحرّر).

(٢) انظر **التقرير الأدبي** (٢٠٠١).

الجدول رقم (٢٥-٢)
عناصر قياس مؤشر الإصلاحيات والإجراءات

مكونات المؤشر	المؤسسات/ الفاعلون/ الآليات	عناصر القياس/ المعدل
مراقبة النفقات العمومية	ـ مجلس الحسابات ـ مراقبة الالتزام بالنفقات ـ المفتشية العامة للمالية ـ لجان التفتيش الداخلية التابعة للوزارات ـ لجان التقصي البرلمانية ـ مديرية المؤسسات العمومية والمساهمات ـ المنظمات غير الحكومية	ـ البعد المؤسساتي: وجود إطارٍ قانوني للمراقبة القبْلية والبعْدية ولمراقبة قانونية التدبير ـ عدد جولات التفتيش ـ عدد القضايا المحالة إلى مجلس الحسابات ـ عدد لجان التقصي وتكرارها

الإنصاف الضريبي

يؤخذ هنا مفهوم الإنصاف الضريبي بمعناه العام، لتجاوز النظرة التقنية (الإنصاف الأفقي والعمومي). وهو مفهومٌ يشكل مؤشراً اقتصادياً على الحِكامة الديمقراطية التي تتمثل، هنا بالتحديد، في مبدأ المساواة بين مجموع الخاضعين للضريبة، سواء على المستوى الفردي أم على مستوى الجماعات المتجانسة، كما تتمثل في مبدأ الشفافية والحق في الطعن في الضريبة.

إن العدالة الضريبية حالةٌ معياريةٌ تصبح ممكنةً (أو غير ممكنةٍ) بفعل النظام الضريبي القائم، بخصوصياته البنيوية والتاريخية والثقافية، كما أنها تهم مبدأ وجود الضريبة ذاته وآليات حسابها (الوعاء، النسب، الإعفاءات .. إلخ) واسترجاعها وإمكانات الطعن. وبالمقارنة مع هذه الحالة المعيارية تكون مختلف مكونات المؤشّر دالةً على مدى التقدم أو على مدى التراجع في مجال توسيع نطاق الإنصاف الضريبي.

١ ـ الضغط الضريبي

يربط هذا المؤشّر بين مجموع الاقتطاعات الضريبية التي تقوم بها السلطات العمومية على الاقتصاد وبين ما يدرّه من مداخيلٍ. وهذه العلاقة يمكن قياسها من خلال المعدّل التالي:

$$\frac{\text{المداخيل الضريبية}}{\text{الناتج الداخلي الخام}}$$

ويؤشّر معدل المداخيل الضريبية/ الناتج الداخلي الخام على أهمية المداخيل الضريبية في علاقتها بكتلة المداخيل التي تسهم فيها مختلف القطاعات الإنتاجية. كما

يمكّن المؤشّر من تقدير حجم التكليف الضريبي، أي «مستوى المساهمة في تمويل النشاط العمومي» أو «الضغط الضريبي». وللمؤشّر أهميةٌ في المقارنة بين وضعية المغرب مع تجارب اقتصاديةٍ دوليةٍ شبيهة أو على المستوى الوطني، بين مختلف القطاعات الاقتصادية.

وتندرج المقاربة الأولى في رؤيةٍ تنطلق من التنافس الضريبي الدولي. ففي سياقٍ أضحى ينظر إلى كتلة الضرائب الواجب أداؤها كعاملٍ للتنافسية، يكون المؤشّر تعبيراً عن «معدّل» العدالة الضريبية بالنسبة إلى باقي العالم. أما المقاربة الثانية القطاعيّة، فإنها تهدف إلى تقويم المساهمة الضريبية لكل قطاع بالنسبة إلى مساهمته في الإنتاج الوطني. والغاية من ذلك هي الكشف عن التفاوتات في الضغط الضريبي بين القطاعات.

ويصاغ المعدّل كالتالي:

$$\frac{\text{مداخيل ضريبية «س»}}{\text{الناتج الداخلي الخام للقطاع «س»}}$$

وهو يهدف إلى قياس ومقارنة التكلفة الضريبية لمختلف القطاعات بالنسبة إلى ناتجها الداخلي الخام.

وتكتسي هذه المقاربة أهميةً قصوى في حالة المغرب، حيث إن أصوات بعض المقاولين أخذت ترتفع منددةً «بالحليف الذي يطال مهمتهم بينما تستفيد قطاعات كاملة، على نحو «بنيوي»، من إعفاءاتٍ تهم ضرائب أساسيةً، مثل القطاع الفلاحي الذي يستفيد منذ العام ١٩٨٤ من معاملةٍ تفضيليةٍ، حيث لا يؤدي سوى ١٤بالمئة من مجموع المداخيل التي ينتجها القطاع مقابل نسبة ضغطٍ ضريبيٍ وطنيٍ تقارب ٢١بالمئة.

غير أن توظيف المؤشّر الضريبي يحيل إلى جملة الملاحظات التالية:

ـ على المستوى التقني، تشمل الاقتطاعات الإجبارية، إضافةً إلى الضرائب والجبايات، مجموع الاقتطاعات التي يُصطلح عليها بالاقتطاعات الاجتماعية (تقاعد، تأمين على الصحة. . إلخ). وهو ما يفرض القيام بعملية تصحيحٍ للمعطيات من أجل التوصل إلى عقد مقارناتٍ على أسسٍ متجانسةٍ.

ـ على مستوى المقاربة الدولية، يستند استعمال المؤشّر إلى العلاقة القائمة بين العبء الضريبي وقرار الاستثمار (الضريبة كعامل جذبٍ). كما يفترض إخضاع المكوّنات المختلفة للقطاعات الاقتصادية التي هي موضوع المقارنة الدولية للضرائب حتى لا يشكّل القطاع «غير المنظّم» عامل تحريفٍ للمعطيات.

ـ أما المقاربة القطاعيّة فتعترضها معضلةٌ أساسيةٌ تتمثل في غياب المعطيات الخاصة بتوزيع الضرائب على مختلف القطاعات.

٢ ـ تبسيط وملاءمة النظام الضريبي

يتعلق الأمر بجرد جملة التدابير الضريبية التي تسعى إلى تبسيط الضريبة أو إلى تحسين مستوى انسجام الضرائب بين مجموع قطاعات الإنتاج، وقد تهم هذه التدابير كيفية وضع الضريبة وقياسها كما قد تهم شروط تحصيلها، أو معدلات التحصيل. ويُمكّن المؤشّر من الإحاطة بمختلف مظاهر الحيْف الذي يطال الخاضعين للضريبة. وبصفةٍ عامةٍ فهو يسعى إلى مقاربة تطور النظام الضريبي عبر العامليْن الرئيسيْن التالييْن:

ـ مقروئية أو منظورية الضريبة بالنسبة إلى الملزَمين.

ـ التوازن والمساواة في الخضوع للنظام الجبائي.

إن تحليل قوانين المالية المتعاقبة، بارتباطٍ مع الإصلاح الضريبي الذي انطلق في أواسط الثمانينيات من القرن المنصرم، يبرر بعض التقدم النسبي الحاصل في تبسيط النظام الضريبي، وتحسين مستوى انسجامه، وفي الارتقاء بمقروئيته، وفي سحب قاعدة تطبيقه على مجموع الفئات الاقتصادية والاجتماعية والمهنية. وهكذا، فقد تم تخفيض عدد السلالم (Barêmes) المتعلقة بالضريبة المطبقة على العقود المحلّفة الرئيسة إلى نسبتين فقط ٠,٥بالمئة و١بالمئة (قانون المالية لسنة ١٩٩٦)؛ كما تم إدماج بعض الضرائب في الضريبة العامة على الدخل، مثلما هو الحال بالنسبة إلى الضريبة على الأرباح العقارية، والضريبة على أرباح القِيم المنقولة، التي كانت فيما قبل تُعالج على حدةٍ، بينما تمثّل مداخيل حقيقيةً (قانون المالية لسنة ٢٠٠١). كما وقع التقريب بين قانون التحصيل وقوانين الضرائب فيما يتعلق بالزيادات المترتبة عن التأخر في الالتزام الضريبي.

في المقابل، تشكل بعض التدابير عائقاً، بل تراجعاً في المنظومة الجبائية. وهكذا فقد ألغى قانون المالية لسنة ١٩٩٥ وجوب التصريح بالممتلكات الذي تم اعتماده سنة ١٩٩٣ والذي من شأنه أن يقوي إمكانيات المراقبة ومحاربة الغش الضريبي. كما أن هناك ضرائب مثل «الباتنتا»، ترى فيها هيئات أرباب المقاولات إخضاعاً للضريبة «لا يخدم الاقتصاد»[٣]، أو جبايةً تنتج تفاوتاتٍ داخل القطاعات الاقتصادية كما هو

(٣) الاتحاد العام لمقاولات المغرب، **التقرير الأدبي** (٢٠٠٣).

الشأن بالنسبة إلى الضريبة على القيمة المضافة التي تم تطبيقها في قطاع السياحة بنسبٍ مختلفةٍ حسب الأنشطة.

على المستوى الكيفي يرتبط المؤشّر بمبدأ المساواة أمام القانون الجبائي، فيتسم ببعض الحدود نختزلها كالتالي:

ـ من جهةٍ أولى، ترتبط إشكالية تأويل المبدأ الجبائي بقوانين المالية وبتصريحات المقاولين.

ـ من جهةٍ ثانيةٍ، تشكّل آراء أرباب المقاولات قاعدةً معلوماتيةً هامةً ينبغي تدقيقها وتعميقها باللجوء إلى استقصاءاتٍ محدودةٍ وتمثيليةٍ، أي تأخذ بعين الاعتبار أشكال الاختلاف بين المقاولات من حيث الحجم ونوع النشاط والسوق ومصدر الرساميل. . إلخ.

٣ ـ مرونة النظام الضريبي وتفاعليته

يحيل مؤشر المرونة إلى قدرة النظام الضريبي على التكيف مع الواقع الاقتصادي للملزَمين حتى لا يشكل عاملاً مؤدياً إلى خسارةٍ ماليةٍ للفاعلين المنتجين. بعبارةٍ أخرى، الهدف من توظيف المؤشّر إبراز مدى تقدم النظام الضريبي (أو مدى تراجعه) في التفاعل الإيجابي مع الحركية الاقتصادية للملزَمين. ويمكن حصر الأهداف التالية:

ـ الحد من المصادر الجبائية التي تعرقل السير الجيد للاقتصاد أو إلغاؤها.

ـ إدخال مرونةٍ أكبر في شكل ومحتوى المساطر وفي تدبير العلاقة بين الإدارة والملزَم.

وبصفةٍ عامةٍ فإنه بالإمكان تسجيل بعض مظاهر التقدم في القواعد المسطرية المتعلقة بأداء الضريبة على الشركات، ذلك أنه منذ العام ١٩٩٥ أمسى فائض الضريبة المدفوع يُحال مباشرةً إلى مختلف تسبيقات السنة الموالية. وتدفع البقية، بعد أداء آخر تسبيقٍ، إلى الملزَم في أجلٍ لا يتعدى شهراً واحداً ابتداءً من تاريخ استحقاق التسبيق. أما من قبل فقد كان على المقاولات أن تؤدي ضريبة السنة، وأن تنتظر استرجاع فائض السنة الماضية، وهو ما كان يشكل عجزاً في خزينتها (قانون المالية لسنة ١٩٩٥). كما يمكن الإقرار بحديث بعض التقدم في ما يتعلق بالضريبة على المقاولات المضافة والضريبة على الشركات والضريبة العامة على الدخل، حيث أضحى بإمكان المقاولات تعديل تصريحاتها حول الحصيلة بواسطة تصريحاتٍ تصحيحيةٍ (قانون المالية لسنتي ١٩٩٧ و١٩٩٨).

٤ ـ مساطر الطعن

إن الهدف من اعتماد مؤشر «الطعن الضريبي» الوقوف على تطور الوسائل الموضوعة رهن إشارة الملزَمين للدفاع عن حقوقهم في الطعن قبل أداء الضريبة. ويتكون من عنصريْن اثنينْ: الأول كيفيٌ يتعلق بطرق المراجعة المخوّلة للملزَمين وبتطورها، فيما يهدف العنصر الكميّ إلى ضبط التقدم الحاصل في القضايا المعروضة على الطعن (عدد الطعون بالنسبة إلى عدد الملزَمين، نتائجها. . إلخ). إن تتبع أجهزة الطعن الضريبي من خلال الإجراءات القانونية المتعلقة بها يسمح بالوقوف على مدى صيانة حقوق الملزَمين؛ لكن ذلك يظل غير كافٍ إذ ينبغي ـ فوق هذا ـ القيام بفحص الآليات المتعلقة باشتغال هذه الأجهزة وذلك باستقصاء آراء ومواقف الهيئات الممثلة لمختلف القطاعات الاقتصادية والمهنية.

لقد تم إنشاء لجانٍ للمراجعة الضريبية على المستوى الجِهوي والمركزي. كما عرفت اللجنة الوطنية تزايداً في عدد أعضائها بهدف مضاعفة إنتاجيتها وفعاليتها؛ حيث انتقل عدد أعضائها إلى خمسة قضاةٍ و١٨ موظفاً و٥٠ ممثلاً للملزَمين (قانون المالية لسنة ١٩٩٣) ثم إلى ٢٥ موظفاً و١٠٠ ممثلاً للملزَمين (قانون المالية لسنتي ١٩٩٧ و١٩٩٨). ولقد تم، بالموازاة مع ذلك، توسيع مجال اختصاصاتها ليشمل القضايا «المبدئية» (de droit) والقضايا «الفعلية» (قانون المالية لسنة ٢٠٠٣).

من جهةٍ أخرى يمكن تسجيل التبعية الوظيفية للجنة الوطنية للمراجعة الضريبية بالنسبة إلى وزارة المالية. كما أن الوقوف عند المعطَيات المتعلقة بعدد القضايا المعروضة للمراجعة وتسويتها، من شأنه أن يساعد على المعايَنة الفعلية لفعالية هذه اللجان ولمصداقيتها. وأخيراً فإن مسألة الطعن تتحدد أيضاً على مستوى الضرائب المحلية، وهي ضرائب لا تضعها السلطات المركزية بل إدارة جباية الضرائب داخل الجماعات التي لا تتوفر على البنيات الكافية لمعالجة وتسوية شكاوى الملزَمين.

إن مؤشر «الطعن في الإدارة الجبائية» يحيل إلى المقاربة الديمقراطية للضريبة التي مؤداها أن صيانة حق الملزَم في الطعن في القرار الضريبي يشكل قاعدة الإنصاف الجبائي. غير أن بناء المؤشّر يستوجب شروط القيام باستقصاءاتٍ حول الملزَمين، واستكمال عناصر التحليل الدقيق للنظام الجبائي وتقويم أداءاته.

٥ ـ إخبار الملزَم

يتعلق الأمر هنا برصد الأوجه المرتبطة ببنية الاستقبال والاتصال داخل الإدارة الجبائية. ولقد عرفت هذه الإدارة منذ بضعة سنواتٍ بداية تأهيلٍ بنيوي وتنظيمي، كما يشهد على ذلك مثال إدارة الجمارك في مجال التقنيات الحديثة للإعلام والاتصال

التي وضعت موقعاً إلكترونياً موجّهاً إلى الملزَمين، أفراداً ومقاولات، يقوم بوظيفة الإعلام وببعض الخدمات الإدارية. غير أن هناك عدة اختلالاتٍ يكشف عنها الملزَمون الصغار الذين لا يجدون لدى القابض مسلك المحاور، فضلاً عن إشكالية الشفافية في تطبيقها على النظام الضريبي.

٦ ـ العلاقات بين الدولة والجماعات الترابية

ترتبط «الحِكامة الجيدة» بمبادئ تدبير المالية العمومية. وهي تطرح، في ما يتعلق بالعدالة الضريبية، إشكالية اللاتمركز المالي. إن النقل التدريجي لصلاحيات النشاط العمومي من المستوى المركزي إلى الجماعات يثير مسألة تقسيم المداخيل الضريبية بين الهيئتين. ويمكن بناء مؤشّراتٍ تهم الإنصاف الضريبي داخل العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية (جماعات محلية، جهات). تهدف إلى تقويم مبدأ الإنصاف بارتباطٍ مع درجة اللاتمركز الترابي. ويمكن أن يقاس هذا الأخير من خلال المعدّل التالي:

$$\frac{\text{مصاريف محلية}}{\text{مصاريف مركزية}} \quad \text{أو} \quad \frac{\text{مداخيل محلية}}{\text{مداخيل مركزية}}$$

وبالمقابل يحيل تقويم مبدأ الإنصاف إلى تحليل المعايير التي تتحكم في تقسيم الموارد بين الهيئتين المعنيتين. إن تحويل الضرائب المركزية (الضريبة على القيمة المضافة أساساً) يمثل في المغرب جزءاً مهماً من تمويل الجماعات المحلية. وهذه الوضعية لا تترك للجماعات سوى هامشٍ ضيقٍ من التحكم بالضرائب الأساسية المستخلَصة في مدارها الترابي. وقد يهم المؤشّر أيضاً جانب الشفافية وتبادل المعلومات بين الدولة والجماعات. إن تقارير الاتصال وتبادل المعطيات المتعلقة بالمصادر المالية تظل غير متكافئةٍ في البلدان السائرة في طريق النمو على العموم، لأن الدولة تحتكر كافة المعلومات حول المبالغ المتعلقة بالضرائب الرئيسية، وهو ما يجعل تدبير الميزانية على المستوى المحلي خاضعاً للتقلبات.

الشفافية عند عقد الصفقات العمومية

إن الهدف المتوخى من هذا المؤشّر هو قياس درجة شفافية المساطر الإدارية وممارسات أصحاب القرار عند عقد الصفقات العمومية. والمقصود بالشفافية حرية الولوج إلى المعلومات العمومية والوثائق الإدارية وقواعد اشتغال وتدبير المؤسسات العمومية. فعندما يتم إخبار المرّشحين للصفقة العمومية بكيفيةٍ أفضل وأكثر تكافؤاً، يكون بإمكانهم خوض التنافس في الاستجابة للمسطرة التعاقدية التي تلجأ إليها الإدارة لإنجاز أشغالٍ عموميةٍ أو شراء لوازم. هناك إذن علاقةٌ مباشرةٌ بين المقرّرين

المباشرين (إداريون، آمرون بالصرف، محاسبون، مراقبون. . . إلخ) وبين المقاولات الوطنية والأجنبية.

الجدول رقم (٢٥-٣)
عناصر قياس مؤشر الشفافية الإدارية

مكونات المؤشر	المصادر/ المؤسسات	عناصر القياس/ المعدل
ـ المداخيل الضريبية والناتج العام	ـ وزارة المالية ـ الوزارات الوصية على القطاعات الاقتصادية ـ مديرية الإحصاء ـ الإحصائيات المالية الدولية (International Financial Statistics) ـ صندوق النقد الولي	ـ مداخيل ضريبية/ ناتج داخلي خام (كلي) ـ مداخيل ضريبية/ ناتج داخلي خام (حسب القطاعات)
ـ تبسيط وملاءمة النظام الضريبي ـ مرونة وتفاعلية النظام الضريبي وسرعة استجابته	ـ قوانين المالية ـ الاتحاد العام لمقاولات المغرب (لجنة الضرائب) ـ صحافة، منشورات اقتصادية	ـ مقروئية الضريبة ـ التعامل مع الملزمين ـ الجوانب المسطرية في الضرائب
ـ طرق الطعن ومساطر المراجعة	ـ قوانين المالية ـ الجمعيات والمنظمات المهنية ـ مصلحة تتبع الطعون أمام اللجان الضريبية (مديرية الضرائب) ـ صحافة/ منشورات اقتصادية وقانونية	ـ تقييم أجهزة المراجعة ـ عدد القضايا المرتبطة بالطعن ـ قضايا تمت تسويتها (عددها، آجالها)
ـ الإعلام والعلاقة مع الملزَمين	ـ وزارة المالية ـ الاتحاد العام لمقاولات المغرب ـ الجمعيات والمنظمات المهنية	ـ تقييم الاستقبال في الإدارات الضريبية (المركزية، الجهوية والمحلية) ـ تقييم التواصل مع الملزمين
ـ العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية	ـ وزارة المالية ـ وزارة الداخلية ـ الجماعات المحلية	ـ المداخيل المحلية/ المداخيل العمومية الإجمالية ـ تقييم معايير توزيع المداخيل المالية بين الدولة والجماعات

ويقوم بناء المؤشّر على نوعينْ من المعطيات. يتمثل النوع الأول في المعلومات الكيفية التي تتعلق بالبعد القانوني، وبسلوكات أصحاب القرار، والتي يمكن اختزالها في الأسئلة التالية: هل النصوص المتعلقة بإبرام الصفقات العمومية أو التعديلات الخاصة بأساليب التفويت لا تشكو من ثغراتٍ؟ وهل تؤدي إلى شفافيةٍ أفضل وتكافؤٍ أكبر في الفرص بين المتعهدين عند العروض العمومية؟ إلى أي حدٍ يحترم الفاعلون هذه القوانين؟ هل يوجد إطارٌ فعليٌ للمراقبة وللزجر ضد الراشي والمرتشي؟ للحصول على هذا النوع من المعلومات قد تشكل الاستقصاءات مصدراً

هاماً للكشف عن حقيقة سلوكات الفاعلين (إداريين ومرَشحين) على أساس تجربتهم ومعرفتهم بمجال الصفقة العمومية وموضوعها. أما في ما يخص المعطيات الكمية، فإن المعلومات التي يستوجب تجميعها ما يلي:

ـ عدد الصفقات التي تم إبرامها (خلال السنة مثلاً).

ـ عدد المشاركين في كل عرضٍ عموميٍ.

ـ عدد الطعون أو الشكاوى المتعلقة بالصفقات.

ـ عدد العروض التي فاز بها نفس المرَشح.

وتتوافر هذه المعطيات الكمية أساساً لدى وزارة المالية والمحاكم الإدارية. غير أنه لا بد من الإشارة إلى أن هناك معطيات أخرى ما تزال حتى اليوم غير متوفرةٍ بسبب غياب الشفافية أو النقص التنظيمي للإدارة. ومن ثمة، يصعب حصر عدد الطعون والشكاوى المتعلقة بالصفقات العمومية لتوزع المعلومات بين المحاكم الإدارية.

وبصفةٍ عامة فإن التشخيص الدقيق لطبيعة العلاقة بين شفافية الصفقات العمومية وبين الحِكامة الديمقراطية يتطلب، بالأساس، شرط المتابعة المنتظمة في الزمن لسلوكات أصحاب القرار العموميين بارتباطٍ مع تطور الإطار المؤسسي والتشريعي.

١ ـ تطور الإطار التشريعي

لقد عرّف القانون المنظّم لعقد الصفقات العمومية «قفزةً نوعيةً» بوضع المرسوم رقم ٢-٩٨-٤٨٢ بتاريخ ٣٠ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٨[٤] الذي يحدّد شروط وأشكال إبرام صفقات الدولة، كما يحدّد بعض المقتضيات المتعلقة بمراقبتها وتدبيرها (إلغاء مرسوم ١٤ تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٧٦ الذي ظهرت حدوده أمام التحولات الاقتصادية والاجتماعية سواء الداخلية أم الخارجية). ولقد أدخِلت جملةٌ من التعديلات على مستوى شروط تفويت الصفقات العمومية وأشكالها ومساطرها. كما تسعى أهداف التشريع الجديد إلى تأمين الشفافية في تدبير الصفقات العمومية، وإلى ضمان حقوق المقاولات المشاركة، وتخليق مجال تدبير الصفقات العمومية وتبسيط المساطر والقواعد المنظمة لها.

وتتمثل إضافات مرسوم ٣٠ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٨ (مقارنة مع مرسوم ١٤ تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٧٦) في التالي:

---

(٤) انظر تقديم هذا المرسوم في: <http://finances.gov.ma>.

ـ إلغاء المناقصة في شكليْها المفتوح والمحدود القائمة على أسلوب التفويت إلى المتعهد الذي يقترح السعر الأقل. ذلك أن جودة الخدمة والضمانات المهنية المقترحة تعتبر من المعايير الرئيسية التي ينبغي اعتمادها بامتياز عند فرز المترشح الفائز.

ـ إلغاء المباراة المحدودة. وتكمن أسباب هذا الإلغاء في ضرورة إدماج عنصر الشفافية وربط الصفقات بسياق التباري المفتوح الذي يتيح فرزاً أولياً خلال مدة إيداع الترشيحات.

ـ التخلي عن التراضي المباشر ـ وهو نظامٌ يقوم على اقتراح انخراط المترشح في عقدٍ موضوع من طرف الإدارة بتخصيصاتٍ تقنيةٍ مسبقةٍ ـ لفائدة آلية المفاوضة. وحسب هذه الآلية يتم التفاوض بين صاحب المشروع وبين المترشحين من أجل التوصل إلى المستوى الأفضل من التكلفة بالنسبة للإدارة. وتُطبّق أيضاً على هذه المسطرة التفاوضية بنود الفصل ١٩ من قانون الصفقات العمومية، أي الشفافية والتكافؤ والتنافس والنجاعة. ذلك أنه إذا كان لصاحب المشروع الحق في ألا يلجأ إلى مسطرة التنافس العمومي، فهو يظل مع ذلك مطالباً باحترام مبدأ المنافسة استجابة للقواعد المنظمة لتفويت صفقات الدولة. فتنسحب ذات الشروط على مبدأ العلاقة الأمثل بين السعر والجودة الذي ينبغي أن يكون المعيار الرئيس.

ـ اعتماد مسطرةٍ جديدةٍ لطلب العروض مع الاختيار المسبق، وهو ما يمنح بعض الامتياز لأصحاب المشاريع. فعندما يتعلق الأمر بإنجاز نوع من الخدمات يتسم بمستوىً معينٍ من التعقيد ويتطلب كفاءاتٍ خاصةً أو معداتٍ هامّةً، يمكن لصاحب المشروع أن يقتصر على استشارة المقاولين الذين تم اختيارهم سلفاً لتوافرهم على الشروط المطلوبة، ولاسيما على المستوى المالي والتقني.

ولقد انخفض مستوى اعتماد الصفقات نتيجة لذلك من ١٧ صفقةً قائمةً على التراضي المباشر (المرسوم القديم) إلى ٩ صفقاتٍ تفاوضيةٍ (المرسوم الجديد). ويُعدُّ هذا الانتقال من صيغة التراضي إلى الصيغة التفاوضية مؤشراً دالاً على إقرار مبدأ الشفافية عند الصفقات (الفصل ٦٨ من مرسوم ١٩٩٨). من جانبٍ آخر، تضمن مرسوم ١٩٩٨ ضماناتٍ جديدةً للمترشحين تتعلق بأساليب الإشهار، وبإمكانيات سحب أو تغيير الملفات، ومراقبة العروض الدنيا وآجال القبول ونشر المعلومات في اتجاه جميع المتعهدين، وإجبار المكلّف بالإنجاز على تبرير قراراته. ولقد أصبح أجل القبول مقيّداً لصاحب المشروع بعدما كان، في التشريع السابق، مفتوحاً طالما لم يبد المتعهد رغبته في التخلي عن التزامه اتجاه الإدارة. وهكذا إذا لم يعلن قبول الصفقة في أجل تسعين يوماً التي تلي فتح المغلّفات، أو تلي التوقيع على الصفقة المتفاوض بشأنها،

فإن المترشح يصبح متحرراً من التزامه تجاه الإدارة، ويكون له الحق في تحرير كفالته المؤقتة. وبصفةٍ عامةٍ، فإن العروض لا تكون مقبولةً سوى في حدود هذا الأجل.

وعندما يتعلق الأمر بإبلاغ المعلومات إلى المترشحين، يكون على الإدارة إخبارهم في نفس الوقت وبنفس الوسائل، تجنباً لتفضيل بعض المترشحين على الآخرين. وتتوصل طلبات التوضيح التي يقدمها المترشحون، بجوابٍ مباشرٍ من لدن صاحب المشروع ويصل إلى مجموع المترشحين لتفادي التفاوت في الإعلام. وعندما يتعلق الأمر بزيارةٍ ميدانيةٍ، يكون على صاحب المشروع أن يضع محضراً وأن يرسله إلى باقي المترشحين. ويتعين على لجان العروض أن تحدّد قواعد للاستشارة من شأنها أن تخبر المتعهدين بمعايير تقويم العروض المقدّمة. كما يتعين على صاحب المشروع احترام المعايير الوطنية (أو الدولية إن اقتضى الأمر) عند تحديد المواصفات التقنية أو طبيعة الخدمات، وتعلن اللجان عن نتائج الأعمال في غضون أربعٍ وعشرين ساعةً. وللمتعهدين الذين لم يتم اختيارهم الحق في الاستفسار عن أسبابِ إقصاء عروضهم. ويُعتبر هذا المقتضى الجديد تطوراً هاماً لأن الجواب المكتوب والمسوِّغ يمثل وثيقةً عند كل طلبٍ للإلغاء يقدّم إلى المحكمة الإدارية.

لقد دعم المشرع أيضاً مراقبة تدبير الصفقات العمومية وقانونيتها بواسطة مراقبة الالتزام بالنفقات بصفةٍ عامةٍ والمفتشية العامة للمالية الخاصة. وقد وضِعت مقتضياتٌ جديدةٌ بهذا الخصوص، منها أنه عند إبرام صفقةٍ تتجاوز قيمتها مليون درهم، يكون على صاحب المشروع أن يهيء تقريراً بانتهاء الأشغال حول شروط سير الصفقة، ويرسله إلى الوزير المعني. وفضلاً عن هذه المراقبة الإدارية، تخضع الصفقات العمومية للمراقبة القضائية التي تقوم بها المحاكم الإدارية ومجلس الحسابات ومحكمة العدل الخاصة.

ويعتبر خلق المحاكم الإدارية (١٠ أيلول/ سبتمبر ١٩٩٣) تطوراً في حد ذاته لما يكفله من حمايةٍ للمتعهدين الذين أمسى بإمكانهم اللجوء عند الاقتضاء إلى المحاكم الإدارية والمجلس الأعلى، بينما كانوا خاضعين في السابق للأحكام النهائية للمجلس الأعلى. ويحوّل النظام الجديد المجلس الأعلى إلى محكمة استئنافٍ، ويسمح باللاتمركز. غير أن عمل المحاكم الإدارية يظل يطبعه النقص في الوسائل البشرية والمادية مقارنةً مع حجم القضايا التي تُعرَض عليها، والتي هي في تزايدٍ مطَّردٍ خاصةً بعد إصدار القانون الجديد للصفقات العمومية. وهكذا يمثل اللجوء إلى المحاكم الإدارية حثاً للإدارات على مزيدٍ من الشفافية واليقظة. وتجدر الإشارة إلى أن قرارات المحاكم الإدارية لا تُنفّذ في العموم سوى بعد إنجاز الصفقة كما لا تعيد النظر في الصفقات،

ولا تترك للمشتكي سوى إمكانية طلب التعويض عن الضرر.

إن العمل الذي يقوم به مجلس الحسابات، فيما يخص الصفقات العمومية، لا يمكن رصده حتى الآن سوى من خلال قانون القضاء المالي الذي يؤطّره. كما أن الآمرين بالصرف (باستثناء الوزراء) والآمرين بالصرف المساعدين والمسؤولين يُعرّضون أنفسهم للعقوبات في حالة الإخلال بقواعد تفويت الصفقات العمومية. إلا أنه لا توجد معلوماتٌ دقيقةٌ حول الحالات الملموسة التي أحيلت إلى المجلس أو تمّ التقصي بشأنها. أما محكمة العدل الخاصة التي من سلطتها معاقبة الفساد واستغلال النفوذ والاختلاسات التي يرتكبها الموظفون العموميون، فإن وضعها أصبح موضوع مساءلةٍ من طرف المجتمع المدني الذي أمسى يضطلع بدورٍ لا يستهان به فيما يخص مراقبة مساطر تفويت الصفقات العمومية، كما يدل على ذلك نشاط جمعية «ترانسبرانسي المغرب». وبصفةٍ عامةٍ فإن المنظمات غير الحكومية ما تنفك تقوم، في سياقٍ دولي مساعدٍ، بأنشطةٍ مدنيةٍ من شأنها أن تدعم الحِكامة الديمقراطية. على الرغم من العوائق الكثيرة ذات الطابع المؤسّسي أو السلوكي.

٢ ـ تطور السلوكات

على الرغم من التطورات التي طالت القانون الجديد، فإنه لا يزال يشكو من عدة ثغراتٍ تعكس قدرة الراشين والمرتشين على تكييف سلوكاتهم مع القوانين الجديدة. وحسب استطلاع قامت به جريدة **الحياة الاقتصادية**(٥)، فإن الثغرات الأكثر بروزاً تتمثل في الحدّ من عدد المتعهدين الذين يتم إخبارهم، عن طريق نشر إعلانات طلب العروض في جرائد محدودة الانتشار مثلاً، كما أن المسؤول عن الصفقات، (حسب تقنية «المتعهدين الأشباح»)، يخبر صاحب الخدمة المعتمد لديه بتاريخ نشر الإعلان عن طلب العروض، حيث إن الإعلان يتم بضعة أيام فقط قبل تاريخ فتح المغلّفات، لإقصاء المنافسين غير المرغوب فيهم. غير أن هذه «التّقنية» أصبحت صعبة التطبيق بسبب المراقبة الصارمة للأجل الممتد بين نشر الإعلان وتاريخ فتح المغلّفات. ومجمل القول فإن الشفافية التي نص عليها قانون ١٩٩٨ ماتزال تشكو من ثغراتٍ متعددةٍ تستوجب المراجعة حتى يصبح التشريع أكثر فعاليةً وإكراهيةً وحتى يشمل أيضاً إدارات الدولة وليس فقط المؤسسات العمومية.

ومن التعديلات الأساسية المطلوبة التي لا بد منها التنصيص في الظهير المؤسّس للمحاكم الإدارية على الحكم الاستعجالي في حالة عدم احترام مبادئ المنافسة

---

(٥) *La Vie économique*, 8/8/2003.

والشفافية عند عقد الصفقات العمومية، كما ينبغي توسيع سلطة اللجنة الوطنية للصفقات العمومية في المراقبة والقيام بتتبع النفقات العمومية من حيث الإنجازات والمعايير والمقاييس والفحص والمراجعة.

الجدول رقم (٢٥-٤)
عناصر قياس مؤشر الشفافية

مكونات المؤشر	المؤسسات/ الآليات/ الفاعلون	عناصر القياس/ النسبة
ـ الشفافية عند إبرام الصفقات العمومية	ـ وزارة المالية ـ المحاكم الإدارية ـ مجلس الحسابات ـ اللجنة الوطنية للصفقات ـ المنظمات غير الحكومية	ـ نسبة المشاركة ـ نسبة الطعن ـ عدد المرات التي فاز فيها المرشح بالصفقات

المنافسة

إقرار مبدأ المنافسة وتوظيفه كعنصر ضبطٍ لمختلف الصفقات من المؤشّرات الاقتصادية الهامة في تقويم سيرورة الانتقال الديمقراطي. ولقد بلور المغرب قانوناً جديداً حول حرية الأسعار والمنافسة(٦)، ليجسّد **أولاً** التزاماته في إطار منظمة التجارة العالمية في مجال الشفافية وعدم التمييز والأمانة التجارية؛ وليستجيب **ثانياً** لضرورة تحقيق الانسجام بين التشريع الوطني وقوانين بلدان الاتحاد الأوروبي في أفق إقامة منطقةٍ للتبادل الحر. ونظرياً فإن المنافسة تشكل آليةً من آليات الضبط الديمقراطي، ورصد الموارد المنتجة على نحوٍ منصفٍ.

إن قانون المنافسة(٧) يهدف إلى توطين آليات الشفافية والإنصاف داخل عالم الأعمال (حرية الأسعار، الولوج الحر إلى الأسواق، الشفافية والنزاهة في العمليات التجارية). كما أنه يسعى إلى إضعاف البنيات التي تسيء إلى عملية المنافسة (التراضي، التركيز، استغلال النفوذ). ولقد تمّ بموجب هذا القانون إنشاء مجلس لتحديد وتقدير حجم المنافسة الذي من شأنه أن يضمن حرية العرض والطلب في

(٦) الظهير رقم (١ ـ ٠٠ ـ ٢٢٥) بتاريخ ٢ ربيع الأول ١٤٢١/ الموافق لـ٢٥ حزيران/ يونيو ٢٠٠٠، بمثابة قانون رقم (٠٦ ـ ٩٩) لحرية الأسعار والتنافس.

(٧) أول مشروع قانونٍ يهم موضوع المنافسة يعود إلى سنة ١٩٨٩. وقد تلت هذا المشروع عدة صيغ آخرها تلك التي تبناها مجلس المستشارين في حزيران/ يونيو ٢٠٠٠، وقد بدأ العمل بهذا القانون بعد سنة نشره في **الجريدة الرسمية** (٦ تموز/ يوليو ٢٠٠١). فالغاية من الفترة الانتقالية هو إرساء الإطار المؤسسي لتطبيق القانون، والتعريف به على نطاقٍ واسعٍ داخل أوساط الفاعلين الاقتصاديين.

مختلف الأسواق. ومن وظائفه أيضاً فرض احترام مبدأ المنافسة الحرة والشريفة بين المقاولات. وعلى غرار ما يوجد في بعض التشريعات الدولية، تم إنشاء جهازٍ للإعفاء وللمعاملات الخاصة[٨]. وبصفةٍ عامةٍ فإن قانون المنافسة يُعتبر آليةً حقيقيةً تسمح ببلورة مجموعة المؤشّرات لرصد وقياس الحِكامة الاقتصادية.

١ ـ إنشاء جهازٍ مفتوحٍ للاستشارة

أحدث القانون[٩]جهازاً استشارياً يسمى جهاز المنافسة (فصل ١٤). وهو إضافةً إلى وظيفته الاستشارية، يمارس دور المؤلف بين مصالح الفاعلين؛ ويشكل على عدة صعدة تقدماً حقيقياً في سيرورة الانتقال الديمقراطي. ويتكون المجلس من ستة أعضاءٍ يمثلون الإدارة[١٠]، وثلاثة أعضاءٍ يتم اختيارهم لكفاءتهم في المجالات القانونية والاقتصادية ومجالات المنافسة والاستهلاك، وثلاثة أعضاءٍ من الممارسين في قطاعات الإنتاج والتوزيع والخدمات، يتم تعيينهم بعد اقتراحهم من طرف رؤساء فيدراليات مختلف غرف التجارة والصناعة التقليدية والفِلاحة والصيد؛ أما رئيس المجلس فيعيّنه الوزير الأول[١١].

وحسب القانون فإن المسطرة المتبعة في المقاولات مسطرةٌ متعارضةٌ. وبمقدور المقاولات أن تطعن في قرار الوزير الأول، وتطالب بمراجعته أمام محكمةٍ إداريةٍ بدعوى الشطط في السلطة.

٢ ـ التشاور عند وضع التشريعات القانونية

يمثل دور دعم المؤسسات الاستشارية مؤشراً آخر للحِكامة الجيدة. وهكذا فإن مجلس المنافسة يساهم بدوره في بلورة التشريعات والمساطر القانونية. وتتم استشارته كلما تعلق الأمر بوضع نصوصٍ تشريعيةٍ تؤسّس أو تعدّل الأنظمة المرتبطة بحرية الأسعار والمنافسة.

(٨) الفصل ٨ من القانون، ويقضي بإعفاء الممارسات والاتفاقات التي يبررها تطور تقني أو اقتصادي قد يكون في مصلحة المستهلك، وبمعالجة خاصة لبعض الاتفاقات بين المقاولات الصغرى والمتوسطة، التي تسعى إلى تحسين تدبيرها.

(٩) وتم إحداث مجلسٍ للتنافس تناط به مهام استشارية بهدف إبداء الرأي وتقديم الاستشارات والتوصيات.

(١٠) ستة ممثلين عن مختلف الوزارات (العدل، الداخلية، المالية، الأمانة العامة للحكومة، الشؤون العامة للحكومة، التخطيط).

(١١) وهو إذ يقوم بوظيفةٍ أخرى، يجد نفسه خاضعاً لقواعد عدم الصلاحية التي ينص عليها بخصوص الوظائف العمومية.

٣ ـ خلق محيطٍ ملائم لتطبيق القانون

ترتبط مصداقية سياسة المنافسة بدرجة تطبيق القوانين[١٢] من لدن السلطات الإدارية والسلطات القضائية. واللجوء إلى القضاء يتم في حالة فشل مسطرة المصالحة. أما العقوبات فهي في جميع الأحوال من اختصاص المؤسسة القضائية، وتتحدد وفق أهمية المخالفة والضرر الذي لحق بالسوق أو بالفاعلين (عقوباتٌ مدنيةٌ، جنائيةٌ، تدابيرٌ تحفظيةٌ). ويُعتبر القضاة الذين يتولون تعليق القانون الاقتصادي حكاماً يسهرون على اللعبة التنافسية وعلى نزاهة السلوكات والصفقات وشفافية العمليات المالية.

٤ ـ حماية المستهلك

لقد أدخل القانون المتعلق بحرية الأسعار والمنافسة مفهوم «رفاه المستهلك» وأعاد إليه حق الاختيار بين السلع بناءً على قانون العرض والطلب، واعتباراً للعلاقة بين السعر والجودة. ولقد اتُخذت عدة تدابيرٍ تتعلق بالإشهار وإعلان الأسعار، ووضع بطاقات الأسعار، ومنع الامتناع عن البيع والبيع المشروط، وتنظيم البيع بالعلاوة، وتقديم الفاتورة. أضف إلى ذلك أن بعض المعايير المتعلقة بسلامة المستهلكين قد أصبحت إجباريةً.

إن دور السلطات العمومية في حماية المستهلك دورٌ أساسيٌّ، ولا سيما في بعض القطاعات مثل الأمن الغذائي، وسلامة المنتوجات، والخدمات العمومية، والولوج إلى خدمات الصحة والمنتوجات الصيدلية والمواد الأولية. «إن المستهلك يفرض على المهنيين، من خلال سلوكه اليقظ والعقلاني، احترام أخلاقيات التنافس». وحسب الفصل ٩٩، بإمكان جمعيات المستهلكين أن تلجأ إلى مجلس المنافسة، وأن تنصب نفسها طرفاً مدنياً للحصول على تعويضٍ عن الضرر الذي قد يلحق بالمستهلكين.

مؤشّرات التراجع

يحيل مبدأ حرية الأسعار والمنافسة إلى المنظومة الاقتصادية النظرية التي مؤداها أن تحديد أسعار السلع والمنتوجات والخدمات يتم وفق قانون العرض والطلب. غير أن هناك بعض الاستثناءات، حيث تحتفظ الدولة لنفسها بالحق في التدخل في

---

(١٢) القانون الخاص بالخوصصة القانون (٣٩ ـ ٨٩) ظهير نيسان/ ابريل ١٩٩٠، كما تم تعديله بالقانون (٤٥ ـ ٩٠) المحدث للمحاكم الإدارية؛ قانون الشركات؛ القانون رقم (١٧ ـ ٩٥) حول الشركات المجهولة × القانون رقم (٥ ـ ٩٦) حول الشركات ذات الاسم الجماعي، الشركات التحويلية، الشركات المحدودة المسؤولية وشركات المساهمة، القانون رقم (٥٣ ـ ٩٣) المحدث للمحاكم التجارية؛ القانون رقم (١٥ ـ ٩٥) بمثابة مدوّنة التجارة، القانون رقم (١٧ ـ ٩٧) حول حماية الملكية الصناعية، مدوّنة الجمارك.

الأسعار لأسبابٍ اقتصاديةٍ ذات طابع بنيوي (احتكار، أو غياب المنافسة) أو ظرفي (أزمة طارئة أو كارثة طبيعة). كما أن هناكَ عدة قطاعاتٍ مقنّنةٍ ومعفاةٍ من قانون المنافسة مثل الفِلاحة وقطاع المناجم والخدمات البنكية والتأمينات. هذه الاستثناءات تبرّرها اختلالات السوق المرتبطة بنقص البنيات وبالاحتكار، كما ترتبط بضعف رواج المعلومات بين المنتجين والمستهلِكين وبطبيعة بعض القطاعات التي تمثل فيها الدولة الفاعل الوحيد.

إن سيرورة تحرير الأسعار ترتبط بالإكراهات البنيوية للاقتصاد الوطني غير أن اعتبار مصلحة المستهلك تقتضي ألا تتحول الاحتكارات العمومية إلى احتكاراتٍ خصوصيةٍ.

١ ـ الإعمال التدريجي للقانون

هناك قرابة ثلاثين سعراً فقط ماتزال خاضعةً للتقنين (أسعار دقيق القمح الطريّ، السكر، التبغ، الكهرباء، الماء الصالح للشرب، النقل، المنتوجات الصيدلية، التحليلات الطبية، الأتعاب الطبية .. إلخ). غير أنه في غياب نظام شاملٍ للتغطية الاجتماعية، ونظراً إلى ضعف متوسط القدرة الشرائية، فإن القطاعات الاجتماعية والبنوك والتأمينات لن يتم تحريرها كلياً دون أن ينجم عن ذلك إضرارٌ بالفئات المتوسطة-الفقيرة. لقد تم وضع تقنيناتٍ متدرجةٍ ومرنةٍ بالتشاور مع ممثلي مختلف المِهن من أجل التوصل إلى التحديد الحر للأسعار كلما سمحت شروط السوق بذلك (قطاع المنتوجات الصيدلية). ومنذ العام ١٩٨٩ تمّ تحرير قطاع الحبوب باستثناء القمح الطريّ، كما تم اعتماد سياسةٍ انتقائيةٍ لصالح الفئات الأكثر احتياجاً لحمايتها من ارتفاع سعر الخبز (حصص، سعر أعلى، دعم).

٢ ـ حدود مرتبطة بالمؤشّر

يتضمن مؤشّر المنافسة مجموعةً من النواقص الذاتية:

ـ الأول يرتبط بالمعطيات المتوفرة، ذلك أن البنية الإدارية للمجلس لاتزال إلى اليوم غير قائمةٍ على الرغم من أن تاريخ إصدار المرسوم التطبيقي يعود إلى أيلول/ سبتمبر ٢٠٠١. كما أن قانون حرية الأسعار والمنافسة لم يبدأ العمل به سوى منذ كانون الثاني/ يناير ٢٠٠١. من ثمة فإنه يتعذر تقدير مؤشّر الإنجاز (عدد الحالات التي تمت معالجتها، العقوبات المتخذة، طبيعة المخالفات وتصنيفها، عدد الإعلانات عن التركيز. . . إلخ) إذا استثنينا بعض الممارسات المنافية للمنافسة التي تم الكشف عنها في بعض القطاعات (النقل، المواصلات، المشروبات، الطاقة، شركات التوزيع) وثلاثة ملفاتٍ للتركيز تم الإعلان عنها في مجال المشروبات الغازية

والكحولية والورق المقوّى والطباعة.

ـ الثاني يخص معضلة تحديد السوق والمراقبة والمعايير. بالنسبة إلى هذا الأخير، ينبغي التأكيد على مظاهر تقييد التنافس الناجمة عن اللجوء إلى أساليب الراضي. أما فيما يتعلق بالمراقبة، فإن قانون المنافسة ينصّ على مبدأ المراقبة الاقتصادية بدل اللجوء إلى الآلية الزجرية.

ـ **ثالثاً**، هناك حدودٌ ترتبط بغياب المعايير، ذلك أنه بالنظر إلى صعوبة التعريف، نظرياً، بالسلوكات اللاتنافسية، فإن الممارسة اليومية -أو الاجتهاد القضائي ـ تظل هي المحك في آخر التحليل.

الجدول رقم (٢٥-٥)
عناصر قياس مؤشر المنافسة

الفاعلون	المؤسسات/ الآليات	عناصر القياس/ النسبة
ـ الوزارة المكلّفة بالشؤون العامة للحكومة	ـ إرساء الجهاز الاستشاري	ـ الشفافية
ـ وزارة التجارة والصناعة	ـ المراقبة القبلية/ الإعلان عن عمليات التركيز/ المسطرة التداولية	ـ حرية الولوج إلى السوق
ـ وزارة الداخلية	ـ تعيين المراقبين	ـ حرية الأسعار
ـ وزارة العدل	ـ المنتجون، الصناعيون، التجار	ـ حرية انتقال المعلومات
ـ وزارة المالية	ـ جمعيات المستهلكين	ـ حركية العوامل
ـ المندوبية السامية للتخطيط		
ـ مديرية زجر الغش		

التنظيم والتمثيل المهني والنقابي

يهدف مؤشّر التنظيم والتمثيل المهني والنقابي إلى تحديد مستوى تطور العلاقات الاجتماعية بصفةٍ خاصةٍ. ويتيح المؤشّر الكشف عن وضعية الحوار الاجتماعي بين الشركاء الاجتماعيين في لحظةٍ معينةٍ، وقياس فعالية الآليات والمساطر المؤسّساتية لحلّ النزاعات الجماعية. ويستلتزم بناء هذا المؤشّر المركّب مجموعةً من الشروط ذات الطبيعة العملية، خاصة توافر معطياتٍ منتظمةٍ ومدققةٍ حول العناصر التالية:

ـ النزاعية الاجتماعية (عدد المنازعات والإضرابات، أسباب المنازعات وتواترها، حجم الإضرابات ومدتها . . إلخ) وأساليب التسوية المعتمدة من لدن الشركاء الاجتماعيين.

ـ دور «المساطر المؤسسية» في تدبير النزاعات الاجتماعية.

ـ عدد الاتفاقات الخاصة بالمقاولات والاتفاقيات الجماعية التي أبرمها الشركاء الاجتماعيون.

ـ مستوى التمثيل المهني والنقابي.

وينبغي هنا أن نشير إلى أن المعطيات والإحصائيات المتوفرة والمتعلقة بهذه العناصر تظل جزئيةً ومليئةً بالثغرات، مما يستلزم تأهيل جهاز المعلومات الإحصائية وبلورة أدواتٍ ملائمةٍ لرصد العلاقات الاجتماعية، وتشكلات الشركاء الاجتماعيين واستراتيجياتهم وسلوكاتهم.. إلخ. ولسوف نكتفي في هذا الفصل بفحص الوضعية التنظيمية للفاعلين الاجتماعيين والإشكالية التي يطرحها مستوى تمثيلية مختلف منظمات أرباب العمل والمنظمات النقابية. وبالموازاة مع ذلك سوف نومئ إلى بعض التصورات المتعلقة ببناء مؤشراتٍ ملائمةٍ تتعلق بالحِكامة الديمقراطية للعلاقات المهنية في بلادنا.

١ ـ تنظيم أرباب العمل

يعود «التأهيل» الهيكلي والتنظيمي للاتحاد العام لمقاولات المغرب، الذي تأسس سنة ١٩٤١، إلى الجمْع (المؤتمر) العام الاستثنائي المنعقد بتاريخ ٢٨ حزيران/ يونيو ١٩٩٥. وقد تمت إعادة الهيكلة تلك بإيعازٍ من الملك الراحل الحسن الثاني (الخطاب الملكي ليوم ١٦ أيار/ مايو ١٩٩٥)، إذ كان الاتحاد يتسم بتمثيليةٍ ضعيفةٍ وبفعاليةٍ متدنيةٍ في سياق منافسةٍ دوليةٍ شرسةٍ نتيجة الالتزامات التي وقعها المغرب سنة ١٩٩٤ مع الاتحاد الأوروبي. وقد تحسنت في ما بعد أساليب اشتغال الاتحاد وتدخله، كما عرفت تمثيليته ارتفاعاً هاماً. ويتمفصل التنظيم الجديد حول فيدرالياتٍ قطاعيةٍ ولجانٍ متخصصةٍ واتحاداتٍ جهويةٍ. وتقوم الاتحادات القطاعية بفحص القضايا ذات الطابع العمومي، وتؤطّر الأنشطة حسب القطاعات أو الفروع وتخبر أعضاءها بنشاطاتها وأعمالها.

وتدرس اللجان القضايا ذات الطابع الأفقي. وقد أدّت المجالات الأساسية التي تم اختيارها إلى تشكيل تسع لجانٍ: اللجنة الاجتماعية، لجنة التكوين، اللجنة الاقتصادية والمالية، اللجنة القانونية، اللجنة الضريبية، لجنة تأهيل المقاولات وتحديثها، لجنة العلاقات الدولية، لجنة الاستقبال والمساعدة على الاستثمار، لجنة البيئة. إضافةً إلى لجنةٍ دائمةٍ مكلفةٍ بالأخلاقيات، ومجلس وساطةٍ مهمته حلّ المنازعات التي تُعرَض عليه. أما الاتحادات الجهوية فإنها تضم المقاولات التي تنتمي إلى جهةٍ اقتصاديةٍ معينةٍ. وقد تم تصورها كهيئاتٍ أكثر قدرةً على إدراك الخصوصيات الجِهوية وعكسها على المستوى المركزي. ولقد بلور الاتحاد العام لمقاولات المغرب سنة ١٩٩٥

استراتيجيةً للتواصل تحت شعار «المقاولة المواطنة» بارتباطٍ مع هدف «التنافسية الشاملة» داخل سياقٍ تطبعه تعبئةٌ متدنيةٌ للمقاولات. ذلك أن الاتحاد كان يواجه، إضافةً إلى رهان تأهيل المقاولات، معضلتينْ ترتبطان ـ كما سبقت الإشارة ـ بمدى تمثيليته وبحدود فعاليته التنظيمية من جهةٍ، وبالطابع النزاعي للعلاقة التي تربطه بالنقابات من جهةٍ ثانيةٍ.

ولقد مكّن إصلاح الاتحاد على مستوى التنظيم والهيْكلة منذ العام ١٩٩٥ من خلق فدرالية المقاولات الصغرى والمتوسطة، باعتبار الوزن الراجح لهذه المقاولات داخل النسيج الاقتصادي الوطني. وإذا كان الاتحاد العام لمقاولات المغرب يعمل على توسيع مجال أنشطته مع تركيزه على الدفاع عن مصالح المشغّلين، فلأنه يسعى إلى توسيع قاعدته وتقوية شروط مشروعيته. غير أن اعتماد استراتيجيةٍ جديدةٍ خاصةٍ في مجال المفاوضة الجماعية يشترط بلورة «ثقافةٍ مهنيةٍ جديدةٍ» لا تقوم على موافقة الارتياب بقدر ما تقوم على الثقة والتعاون.

من جهةٍ أخرى، إذا كان لاتحاد أرباب المقاولات في الماضي دورٌ مؤثرٌ في قرار السلطات العمومية فيما يخص السياسة الاقتصادية، فإن ذلك يرجع في الأساس إلى دوره «كجماعة ضغطٍ»، وهو الدور الذي حاول أن يتقمصه منذ الاستقلال. ومما لا شك فيه أن العلاقات العضوية (الشخصية، العائلية، الزوجية.. إلخ) التي ربطت عبر التاريخ الطويل، بين فئة «رجال الأعمال» من جهةٍ والإدارة و«بنية المخزن» من جهةٍ ثانيةٍ تحولت في نهاية التحليل إلى هيمنة السلطة السياسية على نطاق الدائرة الاقتصادية والمالية والبنكية والصناعية.

من هنا كانت القرارات الاقتصادية الكبرى، التي تم اتخاذها منذ الاستقلال تشكل أسباباً لتعديل ميزان القوى بين السلطة السياسية وشرائح البورجوازية، ولإعادة توزيع داخل الطبقة الاقتصادية (المغْربة سنة ١٩٧٣، حملة التطهير في العام ١٩٩٦ على سبيل المثال). لقد ساعدت سياسات التحرير التي بدأ المغرب في تنفيذها العام ١٩٨٣ (برنامج التقويم الهيكلي، التأهيل) على التخفيف من هيمنة الدولة (وخاصةً نظام المخزن داخلها) وعلى تمكين الاتحاد العام لمقاولات المغرب من الانخراط في سيرورة استقلالية عالم الأعمال عن عالم السياسة، ومن السعي إلى تجاوز منطق اللوبيات نحو مقاربةٍ تقوم على مبدأ الفعل الجماعي والتمثيلية المؤسّسية لمصالح أرباب العمل. وإذا كان انعتاق الاتحاد من وصاية الدولة قد استفاد من سياق العولمة، فإن الفصل الحقيقي للدائرتين، السياسية والاقتصادية، يظل مرهوناً بمجموعةٍ من العوامل نعرض لها فيما يلي:

ـ مستوى التقدم سياسياً في سيرورة الانتقال الديمقراطي بصفةٍ عامةٍ وفي مجال الفصل بين دوائر السلطة بصفةٍ خاصةٍ.

ـ دور الدولة في بناء وتفعيل أجهزةٍ مؤسساتيةٍ وأدواتٍ تشجيعيةٍ تساعد في بروزٍ ونموٍ فاعلٍ جماعي (أرباب العمل)، مستقلٍ وذي تمثيليةٍ حقيقيةٍ.

ـ قدرة الاتحاد العام لمقاولات المغرب على الاستمرار في تحوله من جهازٍ للدفاع عن مصالح محدودةٍ إلى تجمعٍ تشمل وظيفته ليس فقط الدفاع عن مصالح المقاولات والمقاولين الكبار، بل أيضاً وبصفةٍ خاصةٍ توفير الوسائل التنظيمية والمعرفية للمساهمة الفعالة في تحديد وقيادة استراتيجيةٍ للنمو قائمةٍ على المبادرة الحرة والنهوض بروح المقاولة وتوسيع قواعد النظام الإنتاجي الوطني وتقوية شروط خلق المقاولات والاندماج القطاعي وتحديث العلاقات المهنية.. إلخ.

هذا العامل الأخير المرتبط بتنظيم الاتحاد وبدرجة تمثيليته يُحيل إلى معضلتين مترابطتين، تتعلق الأولى بتنامي النزعة الفئوية داخل تنظيم أرباب المقاولات، والثانية بمصداقية الهيئات المسيرة وفعلية التزاماتها على المستوى الوطني. فمن جهةٍ أولى أدّت هيكلة الاتحاد، من خلال إدماج الفدراليات القطاعية، إلى تفاوتٍ تنظيمي، إذ أمست بعض الفدراليات تحتل مكانةً راجحةً بالمقارنة مع غيرها (فدرالية النسيج والملابس وفدرالية السياحة مقارنةً مع فدرالية المقاولات الصغرى والمتوسطة)؛ وهو ما من شأنه أن يؤثر في مبدأ اتخاذ القرار بصفةٍ ديمقراطية على مستوى المركز، وأن يشجّع على بروز سلوكات زيغ وانحرافٍ عن التزامات المكتب الوطني. ومن جهةٍ ثانيةٍ، فإن هذا التوجه نحو تنامي الممارسات الفئوية من شأنه أن يؤدي إلى إحداث شروخ تنظيميةٍ في جسم الاتحاد العام لمقاولات المغرب أو إلى ظهور تعدديةٍ تمثيليةٍ لأرباب المقاولات. وهو منحىً يجانب مبدأ الحِكامة الديمقراطية للقطاع الخاص، في شروطٍ موضوعيةٍ تسهم في إضعاف آلية الحوار الاجتماعي، والطعن في مصداقيته من طرف الشركاء الاجتماعيين الآخرين؛ ومن ثمة في تبرير وتسويغ السلوكات الاحتراسية والارتيابية لدى المأجورين بصفةٍ عامةٍ، والمركزيات النقابية على وجه الخصوص.

٢ ـ النقابات

هناك ثلاث نقاباتٍ (من أصل ١٧ نقابةً نشيطةً) تهيمن على المشهد النقابي الوطني: الاتحاد المغربي للشغل، والاتحاد العام للشغالين بالمغرب، والكونفدرالية الديمقراطية للشغل. ويمكن بناء مؤشّر التمثيلية النقابية بالرجوع إلى نتائج انتخاب ممثلي المأجورين. وتتنازع العمل النقابي مقاربتان مختلفتان. مقاربة الاتحاد المغربي للشغل

التي تدعو إلى الاستقلالية تجاه السياسي بصفةٍ عامةٍ والأحزاب بصفةٍ خاصةٍ من جهةٍ؛ ومقاربة الكونفدرالية الديمقراطية للشغل والاتحاد العام للشغّالين القائمة على علاقةٍ عضويةٍ مع الأحزاب السياسية (الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية بالنسبة إلى الأولى وحزب الاستقلال بالنسبة إلى الثاني) من جهةٍ ثانيةٍ.

المفاوضة الجماعية

ما تزال المفاوضة الجماعية بالغرب محصورةً في مسطرةٍ هامشيةٍ لضبط العلاقات المهنية. وهو ما يعود إلى عدة أسبابٍ نجملها كما يلي:

ـ التركيبة التاريخية للعلاقات الاجتماعية التي تقوم على حلّ النزاعات الجماعية باللجوء إلى اختبار القوة، وعلى تدخل السلطة العمومية، باستعمال «العنف المشروع».

ـ غياب إطارٍ مؤسساتي يحث الشركاء الاجتماعيين على تفضيل المساطر التفاوضية مثل الوساطة والمصالحة والتحكيم.

ـ ضعف تنظيم المقاولات في القطاعات والأنشطة، باعتبار أن هذين الفضائيْن يمثلان المستوى الأمثل للحوار الجماعي.

ـ عدم توفر المقاولات، بما فيها المقاولات الكبرى، على بنياتٍ وظيفية تهتم بتدبير سياقات المفاوضة الجماعية. وهو ما يعني غياب استراتيجيةٍ خاصةٍ بالتدبير المؤسّساتي للنزاعات الجماعية، الأمر الذي يؤدي إلى تفاقم التوتر، وإلى ارتقاء النزاع من المستوى المحلي (المقاوَلة) إلى المستوى الوطني.

بالموازاة مع ذلك، عرفت الساحة الاجتماعية، منذ عدة سنواتٍ تزايداً في عدد الاتفاقات التي يتم توقيعها خارج الإطار القانوني المقنّن. كما أن المفاوضات الجماعية أمست تتخذ أشكالاً غير نمطيةٍ. ولقد وافق الشركاء الاجتماعيون، في إطار الاتفاق الاجتماعي لـ٣٠ نيسان/ أبريل ٢٠٠٣، على مجموعةٍ من المقتضيات القانونية الهادفة إلى تحيين التشريع الوطني مع تطور الاتفاقيات الدولية الخاصة بالحريات النقابية وبحماية ممثلي المأجورين. كما أن الفرقاء الاجتماعيين التزموا بالعمل على «الدفع بتطبيق الاتفاقيات الجماعية وتنظيم حملاتٍ إخباريةٍ وتحسيسيةٍ، ومأسسة الحوار الاجتماعي من خلال إرساء بنياتٍ وطنيةٍ ومحليةٍ من شأنها تكريس ثقافة التوافق». وتجدر الإشارة إلى أن المغرب عرف منذ منتصف التسعينيات من القرن المنصرم تصاعداً في التوتر الاجتماعي.

ويجد ارتفاع عدد النزاعات الجماعية تفسيره في الأساس في الاختلالات التي

يعرفها سوق الشغل، وفي تنامي عمليات التسريح نتيجةً لسيرورة التحرير الاقتصادي والخوصصة. وفي غياب تقنينٍ مؤسساتيٍ للشغل وللعلاقات المهنية، فإن مرونة الشغل تكاد تصبح واقعاً سائداً منذ الثمانينياتٍ من القرن الماضي. وهو ما تؤشّر عليه العوامل المرتبطة بعدم تطبيق تشريع الشغل في شنّ الإضرابات (إغلاقٌ عشوائيٌ للمقاولات، تسريحٌ دون إذنٍ إداري مسبقٍ، التأخير في تسليم الأجور، عرقلة الحريات النقابية أو النشاط النقابي). ولقد حرصت مدونة الشغل الجديدة (٢٠٠٤) على تقييد التشريع لمرونة الشغل بجملةٍ من الشروط الصارمة.

وفي المجمل، يشكّل تصريح فاتح آب/أغسطس ١٩٩٦، نقطة تحولٍ هامةٍ في سيرورة تنظيم العلاقات المهنية وإقامتها على مبدأ الحوار والمفاوضة الجماعية بين الشركاء الاجتماعيين. ولقد حدّد المشرع الأدوات الإجرائية لتفعيل مبدأ الحوار الاجتماعي وتحويله إلى آليةٍ للمفاوضة الجماعية ومن هذه الأدوات: الاتفاقيات الجماعية ومساطر المصالحة والتحكيم وتوخي التوازن بين الحق في الإضراب والحريات النقابية من جهة وحرية الشغل و«حرمة المقاولة» من جهةٍ ثانية.

ولقد تم التأكيد من جديد على هذه المبادئ في الاتفاق الاجتماعي ليوم ٢٣ نيسان/أبريل ٢٠٠٠ (اتفاق ١٩ محرم) وفي اتفاق ٢١ نيسان/أبريل ٢٠٠٣ وبالتصويت على بنود الشغل في البرلمان في شهر تموز/يوليو ٢٠٠٣. وتُمثل إجبارية التفاوض الجماعي تطوراً حاسماً في مأسَسة وتحديث العلاقات المهنية، كما أن اعتماد المقاولة والقطاع كمجالٍ لإبرام الاتفاقيات الجماعية يعكس نزوع المشرّع نحو لامركزية التفاوض الجماعي.

المسؤولية الاجتماعية للمقاولة

يحيل مفهوم المسؤولية الاجتماعية للمقاولة على ضرورة الأخذ بعين الاعتبار الإكراهات الجديدة المتعلقة بالإتيكا (الأخلاقيات) والإنصاف في مجالات الشغل والإنتاج وتدبير الموارد البشرية. ذلك أن الأطراف غير المساهمة وغير المسيّرة أمست تُعنى أكثر من الماضي بالمقاولات وبأنماط تدبيرها وأشكال تنظيمها (المأجورون، النقابات، الزبناء، المزودون، الجماعات الترابية، المجتمع المدني.. إلخ). وتقوم المسؤولية الاجتماعية على المعايير الجديدة التي صاغها مكتب العمل الدولي في العام ١٩٩٨ في «تصريحٍ حول الحقوق الأساسية» يتضمن الالتزام «باحترام وتشجيع وتحقيق» ما يلي:

ـ حرية تكوين الجمعيات، والاعتراف الفعلي بالحق في التفاوض الجماعي بالنسبة إلى مأجورين.

ـ إلغاء كافة أشكال العمل الإجباري أو المفروض.

ـ الإلغاء الفعلي لتشغيل الأطفال.

ـ إلغاء الميزات في ميدان التشغيل.

ولقد أدرجت مدونة الشغل الجديدة ضمن بنودها مجموعةً من المقتضيات التي تهدف إلى إلزام المقاولة «بمسؤوليتها الاجتماعية» ومنها :

ـ تحديد السن الأدنى للشغل في ١٥ سنةً (عوض ١٢ سنة).

ـ تحديد وضعية النقابات المهنية وممثلي المأجورين وتنظيم لجان المقاولات والتمثيلية النقابية داخل المقاولة.

غير أن أغلب المقاولات ما تنفك تسوّغ واقع «اللامسؤولية الاجتماعية» بالإكراهات الاقتصادية، وبمستلزمات التنافسية المرتبطة بشروط العولمة. وهو ما يؤشّر عليه -على سبيل المثال ـ اللجوء حتى اليوم إلى تشغيل الأطفال الذين تقل أعمارهم عن ١٥ سنة، خاصةً في قطاع النسيج والملابس.

الجدول رقم (٢٥-٦)
عناصر قياس مؤشر المسؤولية الاجتماعية

مكوّنات المؤشر	المؤسسات/ الآليات/ الفاعلون	عناصر القياس/ النسبة
التنظيم والتمثيل المهني والنقابي	ـ الاتحاد العام لمقاولات المغرب ـ الاتحاد المغربي للشغل ـ الاتحاد العام للشغالين بالمغرب ـ الكونفدرالية الديمقراطية للشغل	ـ نسبة انخراط المقاولات ـ نسبة التنقيب ـ نسبة الإضرابات التي تم تجنبها ـ نسبة النزاعات التي تم حلها
التفاوض الجماعي	ـ الحوار الاجتماعي ـ الاتفاقية الجماعية ـ تعيين المراقبين ـ بروتوكولات الاتفاق	ـ عدد المفاوضات الجماعية (المستوى الوطني، القطاع، المقاولة) ـ عدد الاتفاقيات الجماعية في كل قطاع/ مقاولة ـ عدد بروتوكولات الاتفاق حسب المقاولات
المسؤولية الاجتماعية للمقاولة	ـ الحريات النقابية ـ تشغيل الأطفال	ـ عدد النزاعات المرتبطة بالمس بالحرية النقابية ـ عدد الأطفال المشغلين

القسم السادس

حـــوار مفتـــوح

«مـــا العمـــل؟»

المنظمــة العربيــة لمكافحــة الفســاد

اشتمل برنامج الندوة جرياً على تقليد الندوات التي يعقدها المركز على جلسة حوارٍ مفتوح تبحث في سؤال: ما العمل؟. وفي سياق مقاربة معظم البحوث والمناقشات لهذا السؤال طرح الدكتور خير الدين حسيب المدير العام لمركز دراسات الوحدة العربية مناقشة فكرة تشكيل إطارٍ مدني مؤسّسي لمواجهة الفساد يحمل اسم «المنظمة العربية لمكافحة الفساد»، تعمل بأسلوبٍ عمل الوقفيات التي درَج المركز على إطلاق فكرتها وبلورتها وإنضاجها وصولاً إلى تشكيلها كمنظماتٍ وجمعياتٍ مستقلة تشكل جزءاً من المكوّن المؤسسي للمجتمع المدني العربي. وفي ضوء موافقة المنتدين على هذا الاقتراح تمّ تشكيل لجنةٍ خاصةٍ لوضع مسودة البيان التأسيسي للمنظمة، وانبثق عن هذه اللجنة الموسّعة لجنة مصغّرة مؤلفة من كلٍ من عزمي الشعيبي (فلسطين) وداود خير الله (لبنان) وإدوار الدحداح (لبنان) وطاهر كنعان (الأردن) أعضاءً، وصباح ياسين (العراق) مقرِّراً.

صاغت اللجنة مسودة البيان المقتَرح بأهداف المنظمة، وتمّ توزيعه على كافة المنتدين، وتخصيص جلسة الحوار المفتوح عن سؤال: ما العمل؟ لمناقشته. ترأس الدكتور خير الدين حسيب الجلسة التي بدأت بتلاوة مقرّر اللجنة الدكتور صباح ياسين لمسودة البيان المقتَرح وهو التالي:

اقتراح «منظمة عربية لمكافحة الفساد»

لما كان الحكم الصالح والتصرف في الثروات والمنافع يشكل حقاً أساسياً وثابتاً، لا يمكن التفريط به، ويمثل الحرص والدفاع عنه ضمانة لتطور الحياة الأفضل لشعبنا العربي وأمتنا . .

. . وعندما يتم التجاوز والتعرض والانتهاك لتلك الحقوق، فإن ذلك يقود إلى إهدار طاقة التنمية ويعيق الإنسان في حماية ورعاية حرياته الأساسية التي لا يمكن التقاعس أو التأخر في الدفاع عنها.

. . وتعبيراً عن القيم والأعراف والمبادئ الإنسانية، وما عبرت عنه المواثيق الدولية والاتفاقات ومتطلبات حماية المصالح الأساسية في الوطن العربي في مواجهة تداعي أوضاع المؤسسات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني في الحرص على الثروات والمنافع العامة أمام كل أشكال النهب والسلب والإفساد وغيرها . .

ومن أجل ذلك تداعت مجموعة من المثقفين والمفكرين والاقتصاديين والإعلاميين العرب، والمثقفين على هامش ندوة «الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية» التي تنظم بالتعاون مع مركز دراسات الوحدة العربية والمعهد السويدي بالإسكندرية (بيروت ٢٠ ـ ٢٢ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٤) من أجل قيام منظمة عربية لمكافحة الفساد.

يكون عمل هذه المنظمة وفق الأهداف التالية:

ـ تهيئة وخلق الوعي والإدراك بأهمية مكافحة الفساد ومحاسبة الفاسدين وحماية المصالح العامة، وتعزيز الحكم الصالح.

ـ إدامة الحوار الفكري حول تطبيق الشفافية من أجل الوصول إلى مواقع الخلل ومعالجتها بروح المسؤولية الجماعية تجاه المصالح والثروات القومية.

ـ تمكين الرقابة والمتابعة وحق الوصول إلى المعلومات، واستخدام المصادر المتاحة من أجل الكشف عن مواقع الفساد وإصلاح الأوضاع.

ـ التوعية بمضمار الفساد وآثاره على الحياة، وأهمية دور المواطن العربي في الكشف عنه والمحاسبة وحماية المصالح العامة.

ـ تعزيز بناء الحكم الصالح عبر تعزيز الديمقراطية والمشاركة الشعبية، والتداول الحر للرأي والمعلومات التي تشكل ضمانة الأداء الجيد للإدارة والتصرف بالمال العام وحمايته والقضاء على الفساد والمفسدين.

افتتح الدكتور **خير الدين حسيب** باب الحوار المفتوح حول كل ما جاء في البيان، بما في ذلك الاسم المقتَرح للمنظمة، على أن تركّز الآراء استثماراً للوقت على الاقتراح بحدّ ذاته من دون الإسهاب في الموجِبات والمقدمات والتحليل. وبيّن رئيس الجلسة أن مسودة البيان تقتصر في المرحلة الأولى على تحديد الأهداف، حيث سيصار في حال إقرار تشكيل المنظمة إلى استكمالها بالوسائل اللازمة، ووضع نظام أساسي وداخلي لها، وتأمين حدٍ مالي أدنى من التبرعات لانطلاقها بمائة ألف دولارٍ أمريكيٍ، على أنّ يتركز العمل على الحصول على وقفيةٍ بمليون دولارٍ كحدٍ أدنى، وأن يكون مركزها الأساسي في بيروت ومركزها الاحتياطي في لندن تحسباً من احتمال تعرض

عملها إلى مضايقاتٍ يمكن أن تشل عملها، وحمايتها قانونياً، وحماية ودائعها، وذلك استفادةً من تجربة المركز الذي فتح مقراً احتياطياً مرخّصاً قانونياً في لندن. كما طرح إمكانية العمل لإشهار المنظمة في بيروت بموجب مرسوم حكومي لبناني كمؤسسةٍ دوليةٍ غير حكوميةٍ تتمتع بحصانةٍ ومزايا ديبلوماسية أسوةً بالوضعية القانونية لمركز دراسات الوحدة العربية وللمنظمة العربية للترجمة، على أن تكون المنظمة مستقلةً كل الاستقلال عن المركز الذي لايستطيع بحكم طبيعته كمركزٍ بحثيٍ لايدخل في أية تحالفاتٍ سياسيةٍ أن يتحمل النتائج السياسية لعمل المنظمة.

طرح الدكتور **فهد الفانك** (الأردن) فكرة إصدار تقارير منتظمة عن حالة الفساد في الوطن العربي، وإصدار نشراتٍ إخباريةٍ وعقد ندواتٍ وورشاتٍ حواريةٍ عن قضايا الفساد ومكافحته، وتشكيل سكرتاريا ولجنة تتلقى الشكاوى والمعلومات والمتابعة مع الجهات المختصة. ورأى ضرورة الانتقال من مناقشة الأهداف إلى مناقشة الآليات بوصف المنظمة المقتَرحة منظمةً للضغط والتوعية الشعبية بمخاطر الفساد عن طريق الندوات ووسائل الإعلام والعمل الجماهيري، فالمنظمة ليست جهة ادعاء أو اتهام قانونية، كما أن البعد القومي غير واردٍ لأن الفساد قطري وليس عربياً، بمعنى أنه حالة تستوجب الكفاح ضدها في كلّ قطرٍ، بمايعنيه ذلك من تشجيع تشكيل منظمات قطرية لمكافحة الفساد لاالاكتفاء بمنظمة واحدة لها مجلس أمناء. واقترح الدكتور **فايز الصيّاغ** (الأردن) أن تتواصل المنظمة بعد انطلاقها مع المؤسسات الرسمية والهيئات المختصة والمنظمات الأهلية وغير الحكومية العربية والدولية المهتمة بقضايا الفساد والشفافية والحكم الصالح والتنمية، ورصد المنظمة لقضايا الفساد في البلدان العربية، ومتابعة تداعياتها وتطوراتها ومايتم بشأنها في الأقطار، وأهمية تشكيل مؤسساتٍ مدنيةٍ قطريةٍ لمكافحة الفساد في كلّ قطرٍ عربي، والاكتفاء في المرحلة الأولى بتشكيل ما يمكن تسميته بشبكةٍ لها نوع من ضباط ارتباط في كل قطرٍ عربي. واقترح **محمد جمال باروت** (سورية) تغيير اسم المنظمة إلى اسم من قبيل «المنظمة العربية للشفافية وكشف الفساد» لتفادي الطابع النضالي لتعبير «المكَافحة»، و انسجاماً مع طبيعة المنظمة المقترَحة كمنظمة ضغطٍ دفاعيةٍ ورقابيةٍ من منظمات المجتمع المدني العربي وشبكاته الضاغطة، وليس كمنظّمةٍ تنفيذية. كما رأى الدكتور طاهر كنعان(الأردن) أن يكون اسم المنظّمة المقتَرحة إيجابياً لايشير إلى كلمات فساد و نضال أو مكافحة، بل أن يكون على غرار تجربةٍ فلسطينيةٍ في نشاط «الائتلاف من أجل النزاهة والمسؤولية».

رأى الدكتور **عبد الإله بلقزيز** (المغرب) في ضوء تجربة المنظمة العربية لحقوق الإنسان، والمؤتمر القومي العربي، والمؤتمر القومي ـ الإسلامي ضرورة تكوين جسمٍ

من العاملين في هذه المنظمة في الأقطار تتوفر فيهم صفات النزاهة والمصداقية والأهلية لأن يستجمعوا كل المعلومات المتعلقة بمجال عمل المنظمة بالنظر إلى حساسية هذا المجال وضرورة التوثق الدقيق من المعلومات، وتطوير العمل الأهلي العربي الجاري في بعض الأقطار حول الشفافية أو رصد الفساد أو مكافحة الرشوة مثل المغرب والأردن ولبنان ومصر ورأى بلقزيز أنه لابد للمنظمة أن تعتني بإصدار تقريرٍ سنوي ترصد فيه الأوجه المختلفة للفساد، والجهد المبذول في مجال رفع مستوى الوعي حياله. وتساءل في ضوء مناقشات الندوة حول الفساد عن إطلال المنظمة على معنى الفساد بشكلٍ شاملٍ بما في ذلك البنى الاجتماعية العربية ومؤسساتها أم اكتفائه بالتركيز المجهري على فساد مؤسسات الدولة؟ كما تساءل عن طبيعة اللجنة التحضيرية التي ستحول الفكرة إلى عملٍ مؤسسيٍ، وهل هي نفسها اللجنة التي صاغت المقترَح؟

أيّد الدكتور **سالم النجفي** (العراق) فكرة إصدار تقرير سنوي عن حالة الفساد في الوطن العربي، بينما ركّز **عبد الله الحوراني** (فلسطين) على عنصرِ التوعية، والعمل على إدخال مكافحة الفساد في المفاهيم التربوية العربية بالتنسيق مع وزارات التربية والتعليم العالي. ورأى الدكتور **داود خير الله** (لبنان) أن هذه المنظمة لن تكون منظمة تمثيلٍ شعبي لأن ذلك سيحدّ من قدرتها وفعاليتها بل منظمة تقوم على مجلس أمناء يلتزم كل منهم بنتائج وفاعلية هذه المنظمة، لكنها ستكون منظمةً من منظمات المجتمع المدني، سيكون نجاحها محكوماً إلى حدٍ كبيرٍ بنوعية مجلس أمنائها وفعاليته. وقد تنجح أو تنجح نسبياً، لكن السؤال هو عن الجهة التي ستتعامل معها هذه المنظّمة والمعنيّة بالشأن نفسه، ومدى حريتها في ذلك وحمية نفسها من الصعوبات السياسية أو غيرها؟ وأبدى الدكتور تفاؤله بنجاح هذا النوع من المنظّمة، في ضوء قربه من عملية تشكيل منظمة الشفافية الدولية التي قوبلت فكرتها أول ما طرحت في البنك الدولي بالسخرية، غير أنها نجحت في عملها ورسّخت حضورها، وبات لها فروع واتصالات فعالة بما يجري في العالم في موضوعها، مع أن تشكيلها من الناحية التنظيمية لايتعدى حدود مجلس أمناء، ومن هنا ضرورة أهلية ومصداقية ومبادرة مجلس أمناء المنظمة المقترَحة.

اقترح **إدوار الدحداح** (لبنان) أن تكون العضوية في المنظّمة على مستويينْ: أعضاء كاملو العضوية يتميّزون بالخبرة والكفاءة والتجربة والفعالية الفكرية والبحثية، وأعضاء مشاركون من الجيل الجديد لتأمين الاستدامة. وطرح **محمود المراغي** (مصر) أن طبيعة هذه المنظمة تختلف عن غيرها من منظمات المجتمع المدني العربي، بأنها ليست مجرد مرجعيةٍ فكريةٍ بل جماعة عمل على المستويينْ القطري والقومي. ومن هنا

يجب أن يرد في صلب أهدافها ضرورة تشجيع إنشاء جمعياتٍ قطريةٍ في هذا المجال، وتبادل الخبرة في عمليات مكافحة الفساد وفضحه، مع جمعيات حماية المستهلك، ومراقبة فساد الأسواق ورصده، وإصدار تقريرٍ سنوي تتم تغذيته بمرصدٍ لنشر وقائع الفساد وتحليلها وفضحها وتقديم الدراسات والبحوث في ضوء استراتيجية الهدف الأكبر: تجفيف منابع الفساد. وركّز **سمير كرَم** (مصر/ لبنان) على ثلاث نقاط: الأولى، أن تشتمل المنظمة على عضوية الأفراد بما يسمح بإضفاء صفةٍ شعبيةٍ عليها من خلال ضمّ أكبر عددٍ من الأعضاء الأفراد إليها، وعضوية الجمعيات القائمة بالفعل. والثانية، الأخذ بالطريقتين المتبعتين في إعداد التقارير الدورية والسنوية والبحوث، وهما أن تتم دراسة حالة الفساد من قِبل باحثٍ ينتمي إلى القطر موضوع البحث ومن خلال باحثين من خارج هذا القطر. والثالثة، أن تحتوي المنظمة على أجهزةٍ قطاعيةٍ نوعيةٍ تختص بقطاعٍ معينٍ كالإدارة والتربية والإعلام.. إلخ. وأن نسعى ليس إلى إكساب المنظمة صفةً قانونيةً، بل والعمل على اكتساب عضويتها في المجلس الاقتصادي والاجتماعي لمنظمة الأمم المتحدة بوصفها من نمط المنظمات غير الحكومية (NGOS).

طرح الدكتور **عادل عبد اللطيف** (مصر) أن منظمة الشفافية الدولية بدأت بفكرةٍ تمت مناقشتها بين عدّة أشخاص على غرار المناقشة الجارية الآن لمقترَح تشكيل المنظمة العربية لمكافحة الفساد، ثمّ تحوّلت إلى مؤسسةٍ فعّالةٍ تعمل بشكلٍ جِدي جداً، وغدَت جزءاً لايتجزأ من نظرتنا وتحليلنا للوضع الاقتصادي والاجتماعي والنموّ المؤسّسيّ في أية دولةٍ من دول العالم. ولكني في ضوء الخبرة، وما لمسته في الندوة من اتجاهٍ عارم في إدانة الفساد والمفسِدين، أشير إلى ضرورة التركيز من الناحية المنهجية على قدرة الدول في تطوير نفسها مؤسّسياً، وتمتعها بالشفافية والمساءلة ووضع معايير قياسيةٍ لذلك تحدّد مدى تطورها المؤسّسي الصالح، بدلاً من توجيه أصابع الاتهام إلى شخصياتٍ بعينها، وذلك لتفادي الانزلاق في استخدام ذلك سياسياً في عملية التشهير من قِبل النظم السياسية أو غيرها. وأشار الدكتور عبد اللطيف إلى أن أهم عاملٍ في إنجاح المنظمة وإطلاق عملها بشكلٍ فعّالٍ مرهونٌ بالفريق الذي سيشكّلها، ومدى قدرته على تسيير المنظمة المقتَرحة بشفافيةٍ عاليةٍ تبين منشأها المحلي المبادِرواستقلالها ومصداقيتها، لأن علاقة مثل هذه المنظمة بالمؤسسات الدولية حسّاسةٌ للغاية، ولاسيما على صعيد التمويل الأجنبي الذي يجب تفاديه، فهذه المنظمة تكرس مصداقيتها من خلال أنها منظمةٌ عربيةٌ محليةٌ تعكس نظرة المجتمع نفسه إلى أولوياته على صعيد الشفافية والمساءلة والبناء المؤسّسي الصالح.

طرح الدكتور **جورج العبد** (فلسطين) أهمية هدف المنظمة في حرية الوصول

إلى المعلومات، وأشار إلى أنه عندما كان في مهمةٍ دوليةٍ في اتحاد جنوبي أفريقيا قد لاحظ أن الدستور يعطي المواطن ضمن تحديده لحقوقه المنصوص عليها دستورياً حق المعرفة والحصول على المعلومات، ويوازي حقّ الصحفي في استقصاء المعلومات عن أيّ عملٍ مشبوهٍ يتصل بالفساد ويتم في القطاع العام. وهذا الحق غير مطوّرٍ في بلداننا العربية. وفي الدول المتقدمة بنُظمها القانونية هناك حقٌّ للصحفي بأن يحافظ على سريّة مصادره عند التحقيق، ولايمكن لأية جهةٍ قضائيةٍ أن تستخلص منه تلك المصادر إلا إذا نفدت كل الوسائل الأخرى، وكان هناك خطرٌ محدقٌ عامٌ من جرّاء الحفاظ على السريّة. ومن هنا ولضرورة تشجيع الصحفيين في عملهم وضمان حريته من المفيد التنسيق في بعض الحالات مع جمعيات الدفاع عن حقوق الإنسان عموماً وعن حقوق الصحفيين خصوصاً، وإشراك الصحفيين في عملية تقصي الفساد ومكافحته.

رأى الدكتور **حسن نافعة** (مصر) أن عمل هذه المنظمة يختلف تماماً عن عمل المنظمة العربية لحقوق الإنسان، وهو مايعني انعكاس هذا الاختلاف على فكرة المنظمة العربية لمكافحة الفساد وطريقة تشكيلها. فالمصدر الأساسي لمعلومات أية منظمةٍ لحقوق الإنسان هو الشكاوى الفردية التي تردِها عن حالات انتهاك الحقوق، ويمكن للمنظمة في حال كونها قويةً أن ترسل مندوبين مدرّبين للتحقق من مصداقية هذه الشكاوى، بينما لايمكن في حالة المنظمة المقترَحة تعقب حالات الفساد لأنه لن تصل إليها شكاوى فردية تتعلق بحالات فساد، بل يجب أن ترصد ذلك من خلال مايُنشَر في الصحف ووسائل الإعلام، أي أن يكون عملها تجميعياً تحليلياً دراسياً، ويمكنها أن تركّز عملها على وضع مقاييس الشفافية مستفيدةً في ذلك من خبرة المنظّمات المماثلة بما ينسجم مع الواقع العربي. وهو ماتطورت إليه منظمات الشفافية الدولية التي بدأت من تعقب حالات الفساد وانتهت إلى تحديد المقاييس الكميّة لدراسته.

حول كيفية ترجمة المشروع المقترَح مؤسّسياً، رأى الدكتور **طاهر كنعان** (الأردن) ضرورة أن تكون اللجنة التحضيرية لإنشاء المنظمة بعيدةً عن مركز دراسات الوحدة العربية، وأن تبدأ بتجميع الطاقات الشبابيّة، بينما رجّح كل من عمرو ناصف (لبنان/ مصر) والدكتور عماد عبد اللطيف سالم (العراق) والدكتور عبد الإله بلقزيز والدكتور نسيم الخوري(لبنان) والأستاذ محمود المراغي أن يقوم المركز باعتباره راعياً لهذه الندوة التي تمّ فيها إطلاق فكرة المنظمة بالإجراءات العملية الأولى التي تنتهي بعقد مؤتمرٍ تأسيسي للمنظمة، وحينها تنتهي علاقة المركز بالمنظمة أسوةً بما تمّ في تجربة المؤتمرٍ القوميٍ العربي، والمنظمة العربية لحقوق الإنسان، والمنظّمة العربية للترجمة

وغيرها، وأن للمركز خبرة في وضع الخط الفاصل بين إقدامه على مثل هذه المبادرات وإحجامه عن التدخل في عملها بعد تأسيسها.

رأى الدكتور **خير الدين حسيب** أنه يجب أن يكون أعضاء مجلس أمناء المنظمة وممن يمثلون ثقلاً فكرياً وسياسياً واجتماعياً ينتمون قدر الإمكان جغرافياً إلى معظم الأقطار العربية، ويكسبون المنظمة قوتها الرمزية والمعنوية ومصداقيتها واستقلاليتها، مع فتح الباب أمام عضويةٍ مؤازرةٍ أو مشاركة أو أية صيغةٍ أخرى، تضمن مشاركة الأجيال الجديدة في عملها، وأن مجالس الأمناء مرنة وخاضعة للتبديل والتغيير، وكمثالٍ على ذلك تغير حوالى نصف أعضاء مجلس أمناء مركز دراسات الوحدة العربيّة منذ تأسيسه وحتى الآن بما أتاح للجيل الثاني وسيتيح للجيل الثالث التمثيل. وأن تشكيل المنظمة لن ينطلق من فراغ بل سيراعي جرياً على تقاليد عمل المركز المؤسّسية تراكم الخبرة والتجربة في هذا المجال والاستفادة الفعّالة منه. وليست هذه أول تجربةٍ لنا، ففي المنظمة العربية للترجمة تمّ البدء بعملية مسح لما هو موجود، ثم دراسة جدوى أوليّة، ثم انعقد مؤتمر ناقش كل القضايا المطروحةً وخرَج بمقترَح نهائي. ولن يكون هناك استعجال أو اعتباط أو أية خطوةٍ غير مدروسةٍ، فالمهم أن تكون طريقة العمل سليمةً ومنتِجةً وعدم تقبل الفشل.

ويرى الدكتور حسيب إمكانية اتباع طريقةٍ جديدةٍ غير مسبوقةٍ باختيار مديرٍ عام للمنظمة بطريقة المسابقة، عبراختيار لجنةٍ مستقلةٍ، الشخصية المناسبة بين المتقدمينً لشغل تلك الوظيفة، وضمان مجلس الأمناء الاستقلالية والمصداقية والقدوة، ولاسيما في مجال الاستقلال عن الحكومات، وعدم قبول أي تبرع مالي أو تمويل حكومي، وهو ما تم النص عليه في النظام الأساسي للمنظمة العربية لحقوق الإنسان، وما يجب النص عليه في النظام الأساسي للمنظّمة المقترَحة، وما أجمع عليه جميع المناقشين والمتداخلين لمسودة أهداف المنظمة، كيلا تكون هناك أية ثغرةٍ لإفسادها أو محاولة احتوائها والنيل من مصداقيتها واستقلاليتها.

إن المركز يسعى إلى التغيير ولكن بجرعاتٍ محسوبةٍ في ظل الشروط الضاغطة والمؤذية في الوطن العربي، والتي يمكن أن تؤثر سلبياً في عمله، وهو ما عانى منه المركز في منع بعض الدول العربية كافة منشوراته من التوزيع في أسواقها، كما أن عمله علنيٌ ومطلَق الشفافية وليس فيه أية درجةٍ من أي نوع كان من السريّة. و لكنه إذا كان ضمن منهجه في التغيير يدعم تشكيل هذه المنظمةً، ويساعد في خطواتها الإجرائية الأساسية فإنه مستقل عنها تمام الاستقلال، على غرار ما تمّ في تشكيل المنظمات الأخرى من منظمات المجتمع المدني العربي، حيث تم الحرص على ألا يكون

المدير العام لمركز دراسات الوحدة العربية عضواً أو مديراً عاماً أو رئيساً في أية منظّمةٍ تمّ تشكيلها على هامش الندوات التي يقيمها المركز. ولايتحمل المركز بالتالي النتائج السياسية لعمل المنظمة، مع أنه قد يجري القبول بها كأمرٍ واقع كما حدَث مع المنظمة العربية لحقوق الإنسان، حيث يجري في الأخير توزيع تقريرها السنوي وتداوله.

رأى الدكتور حسيب أن فكرة تشكيل فروعٍ قطريةٍ للمنظمة فكرةٌ وجيهةٌ، لكنها تعتمد على مدى إمكانية ذلك واقعياً، مع الحرص على تجنيبها التناحرات والتناقضات، وأنه لن يتم اتباع طريقة عمل المنظمة العربية لحقوق الإنسان بالضرورة في موضوع الجمعيات العمومية والانتخابات وماشابه ذلك، فحتى منظمة العفو الدولية تعيّن المسؤول عن فرعها في بلدٍ معيّنٍ بقرارٍ منها وليس عن طريق الانتخابات. ويمكن هنا في مجال التنسيق مع المنظمات والجمعيات المماثلة في الوطن العربي أن يتم تمثيل الجمعية القطرية الراغبة بعضوية المنظمة بشخص مسؤولها الأول في مجلس الأمناء بوظيفته وليس بشخصه. ولكن كلّ الأفكار وجيهة وتؤخذ بعين الاعتبار وستتم الاستفادة منها. ويمكن للمنظمة أن تتوثق من قضايا الفساد عبر المراسلات مع الجهات المعنية، وأن تشير إلى ذلك في تقريرها، لكنها بشكلٍ أساسي لها سلطةٌ معنويةٌ وليست سلطةً تنفيذيةً أو قضائيةً آمرةً ونافذةً. وبخصوص التنسيق مع منظمات الصحفيين حول بعض القضايا فإن عمل تلك المنظمات أوسع من عمل المنظّمة المقترَحة، لكن يتم التنسيق معها من دون وجود هذه المنظمة الأخيرة، وقد تمّ ذلك التنسيق مع المنظمة العربية لحقوق الإنسان بخصوص عمليات اغتيال العلماء العراقيين وغير ذلك من قضايا. وفي الختام فإن كلّ الاقتراحات التي تمت عبر جلسة الحوار هذه أو عبر الاقتراحات الخطية ستكون مفيدةً في خطوات العمل التحضيرية لعقد المؤتمر التأسيسي للمنظمة وإشهارها قانونياً كمنظمةٍ غير حكومية.

البرنامج النهائي للندوة

الأحد ١٩ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٤

١٩,٠٠ ـ ٢١,٠٠	حفل استقبال يقيمه الدكتور خيرالدين حسيب، مدير عام مركز دراسات الوحدة العربية، والدكتور يان هننغسون، مدير المعهد السويدي بالإسكندرية، في فندق «البريستول»، على شرف السادة المشاركين والصحافيين والمراقبين في الندوة.

الاثنين ٢٠ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٤

٨,٠٠ ـ ٩,٠٠	التسجيل للمشاركين والصحفيين والمراقبين (الذين لم يسجلوا بعد).
الجلسة الصباحية الأولى	**رئيس الجلسة: أ. جميل مطر** **افتتاح الندوة**
٩,٠٠ ـ ٩,٤٥	كلمة الدكتور خير الدين حسيب، مدير عام مركز دراسات الوحدة العربية. كلمة الدكتور سليم الحص، رئيس وزراء لبنان السابق. كلمة الدكتور يان هننغسون، مدير المعهد السويدي بالإسكندرية.
٩,٤٥ ـ ١١,٤٥	البحث الأول ـ مفهوم الفساد ومعاييره (مركز/ ندوة ٣٧/ ١) **مقدم البحث**: د. محمود عبد الفضيل **المعقب**: د. داود خير الله

٩,٤٥ ـ ١١,٤٥	البحث الثاني ـ مفهوم الحكم الصالح (مركز/ ندوة ٣٧/ ٢) **مقدم البحث**: د. حسن كريّم **المعقب**: د. نادر فرجاني **مناقشة عامة**
١١,٤٥ ـ ١٢,١٥	استراحة
الجلسة الصباحية الثانية	**رئيس الجلسة: أ. بشارة مرهج**
١٢,١٥ ـ ١٣,٤٥	البحث الثالث ـ الشفافية ومراقبة الفساد (مركز/ ندوة ٣٧/ ٣) **مقدم البحث**: د. عماد الشيخ داود **المعقب**: أ. جميل مطر **مناقشة عامة**
١٣,٤٥ ـ ١٥,٤٥	فترة الغداء
جلسة بعد الظهر الأولى	**رئيس الجلسة: د. علي بن محمد**
١٥,٤٥ ـ ١٧,١٥	البحث الرابع ـ الفساد والاصلاح في الخبرة التاريخية العربية (مركز/ ندوة ٣٧/ ٤) **مقدم البحث**: د. خالد زيادة **المعقب**: د. عبد الإله بلقزيز **مناقشة عامة**
١٧,١٥ ـ ١٧,٤٥	استراحة
جلسة بعد الظهر الثانية	**رئيس الجلسة: د. نادر فرجاني**
١٧,٤٥ ـ ١٩,١٥	البحث الخامس ـ العوامل والآثار في النمو الاقتصادي والتنمية (مركز/ ندوة ٣٧/ ٥) **مقدم البحث**: د. جورج العبد **المعقب**: د. طاهر كنعان البحث الثامن ـ العوامل والآثار على البنية الاجتماعية ونسق القيم (مركز/ ندوة ٣٧/ ٨) **مقدم البحث**: د. يعقوب قبانجي **مناقشة عامة**

الثلاثاء ٢١ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٤

الجلسة الصباحية الأولى
٩,٠٠ ـ ١١,٣٠

رئيس الجلسة: د. علي خليفة الكواري

البحث الخامس عشر ـ دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية في مكافحة الفساد
(مركز/ ندوة ٣٧/ ١٥)
مقدم البحث: د. حسن نافعة
المعقب: أمحمد مالكي

البحث الخامس والعشرون ـ دراسة حالة الإمارات العربية المتحدة
(مركز/ ندوة ٣٧/ ٢٥)
مقدم البحث: د. يوسف خليفة اليوسف
المعقب: د. علي الزعبي

مناقشة عامة

١١,٣٠ ـ ١٢,٠٠ استراحة

الجلسة الصباحية الثانية
١٢,٠٠ ـ ١٣,٣٠

رئيس الجلسة: د. فهد الفانك

البحث التاسع ـ عوامل الفساد وآثاره على الثقافة والإعلام
(مركز/ ندوة ٣٧/ ٩)
مقدم البحث: د. صباح ياسين
المعقبان: د. حنان يوسف
د. نسيم الخوري

مناقشة عامة

١٣,٣٠ ـ ١٥,٣٠ فترة الغداء

جلسة بعد الظهر الأولى
١٥,٣٠ ـ ١٧,٣٠

رئيس الجلسة: أ. عبد القادر غوقة

البحث العاشر ـ الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها
(مركز/ ندوة ٣٧/ ١٠)
مقدم البحث: د. داود خير الله
المعقب: أ. محمود المراغي

١٥,٣٠ ـ ١٧,٣٠	البحث الحادي عشر ـ الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها (مركز/ ندوة ٣٧/ ١١) **مقدم البحث**: د. عادل عبد اللطيف **مناقشة عامة**
١٧,٣٠ ـ ١٨,٠٠	استراحة
جلسة بعد الظهر الثانية	**رئيس الجلسة: د. محمد مالكي**
١٨,٠٠ ـ ٢٠,٠٠	البحث الثاني عشر ـ الديمقراطية كآلية لمكافحة الفساد والتمكين للحكم الصالح (مركز/ ندوة ٣٧/ ١٢) **مقدم البحث**: د. إسماعيل الشطي **المعقب**: د. صباح ياسين
	البحث السادس ـ العوامل والآثار السياسية (مركز/ ندوة ٣٧/ ٦) **مقدم البحث**: د. مصطفى كامل السيد **المعقب**: د. سالم توفيق النجفي **مناقشة عامة**

الأربعاء ٢٢ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٤

الجلسة الصباحية الأولى	**رئيس الجلسة: أ. عبد الله الحوراني**
٩,٠٠ ـ ١١,٠٠	البحث الرابع عشر ـ دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد (مركز/ ندوة ٣٧/ ١٤) **مقدم البحث**: د. أنطوان مسرة **المعقب**: أ. شهيدة الباز
	البحث الثالث عشر ـ دور مؤسسات الدولة في مكافحة الفساد (مركز/ ندوة ٣٧/ ١٣) **مقدم البحث**: أ. طارق البشري (لم يحضر) **المعقب**: د. عبد الوهاب القصاب **مناقشة عامة**
١١,٠٠ ـ ١١,٣٠	استراحة

الجلسة الصباحية الثانية ١١,٣٠ ـ ١٣,٣٠	**رئيس الجلسة: أ. شهيدة الباز** البحث السادس عشر ـ دراسة حالة الأردن (مركز/ ندوة ٣٧/ ١٦) **مقدما البحث**: د. مصطفى حمارنة (لم يحضر) د. فايز الصياغ **المعقبان**: د. طاهر كنعان أ. وهيب الشاعر (لم يحضر) البحث السابع عشر- دراسة حالة الجزائر (مركز/ ندوة ٣٧/ ١٧) **مقدم البحث**: د. عبد الحميد براهيمي **المعقب**: د. علي بن محمد **مناقشة عامة**
١٣,٣٠ ـ ١٥,٣٠	فترة الغداء
جلسة بعد الظهر الأولى ١٥,٣٠ ـ ١٧,٠٠	**رئيس الجلسة: د. نواف الموسوي** البحث الحادي والعشرون ـ دراسة حالة الكويت (مركز/ ندوة ٣٧/ ٢١) **مقدم البحث**: د. علي الزعبي **المعقب**: د. إسماعيل الشطي **مناقشة عامة**
١٧,٠٠ ـ ١٧,٣٠	استراحة
جلسة بعد الظهر الثانية ١٧,٣٠ ـ ١٩,٣٠	**رئيس الجلسة: د. طاهر كنعان** البحث العشرون ـ دراسة حالة فلسطين المحتلة (مركز/ ندوة ٣٧/ ٢٠) **مقدم البحث**: أ. عزمي الشعيبي **المعقب**: أ. عبد الله حوراني البحث التاسع عشر ـ دراسة حالة العراق تحت الإحتلال (مركز/ ندوة ٣٧/ ١٩) **مقدم البحث**: د. سالم توفيق النجفي **المعقب**: د. عماد عبد اللطيف سالم **مناقشة عامة**

الخميس ٢٣ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٤

الجلسة الصباحية الأولى	**رئيس الجلسة: د. نسيم الخوري**
٩,٠٠ ـ ١١,٠٠	البحث الثالث والعشرون ـ دراسة حالة مصر
	(مركز/ ندوة ٣٧/ ٢٣)
	مقدم البحث: د. محمد السيد سعيد (لم يحضر)
	المعقب: د. محمود عبد الفضيل
	البحث الثامن عشر ـ دراسة حالة السعودية
	(مركز/ ندوة ٣٧/ ١٨)
	مقدم البحث: د. حمزة الحسن (لم يحضر)
	المعقب: د. يوسف مكي
	مناقشة عامة
١١,٠٠ ـ ١١,٣٠	استراحة
الجلسة الصباحية الثانية	**رئيس الجلسة: د. يوسف مكي**
١١,٣٠ ـ ١٣,٠٠	البحث الثاني والعشرون ـ دراسة حالة لبنان
	(مركز/ ندوة ٣٧/ ٢٢)
	مقدم البحث: د. إلياس سابا
	المعقب: د. نواف سلام
	مناقشة عامة
١٣,٠٠ ـ ١٥,٠٠	فترة الغداء
جلسة بعد الظهر الأولى	**رئيس الجلسة: د. حسن الشريف**
١٥,٠٠ ـ ١٦,٣٠	البحث السابع ـ الفساد الإداري والمالي في القوات المسلحة العربية ـ العراق (دراسة حالة)
	(مركز/ ندوة ٣٧/ ٧)
	مقدم البحث: د. عبد الوهاب القصاب
	المعقب: د. عماد الشيخ داود
١٦,٣٠ ـ ١٧,٠٠	استراحة
جلسة بعد الظهر الثانية	**رئيس الجلسة: د. خير الدين حسيب**
١٧,٠٠ ـ ١٩,٠٠	حوار مفتوح
١٩,٠٠	اختتام الندوة

فهـــرس

ـ ب ـ

ـ ت ـ

ـ ح ـ

- خ -

- د -

- ر -

ـ ش ـ

ـ ص ـ

ـ ط ـ

ـ ع ـ

ـ غ ـ

ـ ف ـ

- ق -

ـ ك ـ

ـ ل ـ

ـ ن ـ

ـ هـ ـ

ـ و ـ

ـ ي ـ